المركز القومى للترجمة

ketab.me

@ketab_n

دول وعولمة

استراتيچيات وأدوار

إشراف: لورينا بارينى

ترجمة : نانيس حسن عبدالوهاب

مراجعة وتقديم: مجدى عبد الحافظ

1147

دول وعـــولمـة

استراتيچيات وأدوار

إشراف : **جابر عصفور**

- العدد : ١١٤٧
- دول وعولمة – استراتيچيات وأدوار
- لورينا بارينى
- نانيس حسن عبد الوهاب
- مجدى عبد الحافظ
- الطبعة الأولى ٢٠٠٧

هذه ترجمة كتاب :

États Et Mondialisation:

Stratégies et Rôles

De : Lorena PARINI

شارع الجبلاية بالأوبرا – الجزيرة – القاهرة . ت: ٢٧٣٥٤٥٢٤ - ٢٧٣٥٤٥٢٦ فاكس: ٢٧٣٥٤٥٥٤

El-Gabalaya St., Opera House, El-Gezira, Cairo

e.Mail:egyptcouncil@yahoo.com **Tel.:** 27354524 - 27354526 **Fax:** 27354554

دول وعولمة :
استراتيچيات وأدوار

إشراف : لورينا بارينى

ترجمة : نانيس حسن عبد الوهاب

مراجعة وتقديم : مجدى عبد الحافظ



٢٠٠٧

بطاقة الفهرسة

إعداد الهيئة العامة لدار الكتب والوثائق القومية

إدارة الشئون الفنية

بارينى ، لورينا

دول وعولمة - استراتيجيات وأدوار ،

إشراف لورينا بارينى ؛ ترجمة نانيس حسن عبد الوهاب ؛ مراجعة وتقديم مجدى عبد الحافظ - القاهرة : المركز القومى للترجمة ، ٢٠٠٧

٢٩٢ ص ، ٢٤ سم (المشروع القومى للترجمة)

١ - الاستعمار الجديد

أ - عبد الوهاب ، نانيس حسن (مترجم)

ب - عبد الحافظ ، مجدى (مراجع ومقدم)

جـ - العنوان ٣٢٥,٣

رقم الإيداع ٢٠٠٨/٨٨٠٨

الترقيم الدولى I.S.B.N. 977 - 437 - 717 - 6

طبع بالهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية

المحتويات

رقم الصفحة

تصدير المراجع

يسعدني أن أقدم لقراء العربية هذا الكتاب "دول وعولمة: استراتيجيات وأدوار"، المترجم عن الفرنسية، وهو ثمرة سيمنار أعد في جامعة چينيف في سبتمبر ١٩٩٩م حول "السياسات العامة والقانون في إطار العولمة"، وهو عمل مهم في إطار هدفه المحدد الذي ينحصر في "فهم التحولات التي طرأت على القانون ودور الدول في إطار العولمة". وقد شارك فيه حشد من الباحثين والأساتذة المرموقين من فروع معرفية مختلفة تبدأ بتكنولوجيا علوم الحياة، مروراً بالاقتصاد السياسي، والعلوم السياسية وصولاً إلى القانون وفلسفته وعلم الاجتماع. وهم يمثلون فضاءً جغرافيًا واسعًا يمتد من إسبانيا، وفرنسا، وإيطاليا، وسويسرا في أوروبا، ليعبر المحيط إلى كولومبيا في أمريكا اللاتينية. ساهم هذا التنوع في التخصصات والجغرافيا في إعطاء صورة حية ومن زوايا متعددة لحقيقة العولمة بين الناس وعلى أرض الواقع، وفي مجالات مختلفة من حياة البشر. وإذا مثل هذا جانبا إيجابيا انعكس على ثراء البحوث والكتاب بعامة، إلا أنه كان له جانب آخر أرخى بظله على المترجمة التي تجشمت عبئًا لا حد له في الترجمة، خصوصاً إذا علمنا أنه الكتاب الأول الذي تقوم بترجمته. ظل الكتاب أكثر من عامين بين المترجمة وكاتب هذه السطور (المراجع)، والحق أنها لم تأل جهدا- مع ذلك- في القيام بواجبها كمترجمة ملتزمة، اتسم أداؤها بالمثابرة والجدية والأمانة العلمية، والتصرف أحيانا دون إخلال بالمعنى، مما يدفعني أن أزُف إلى عالم الترجمة من الفرنسية مترجمة سوف تُثبِّت أقدامها سريعًا.

ولا بد من الإشادة أيضاً بجهدها الذى تمثل فى الانتقال بين موضوعات وأساليب شديدة التنوع والتباين وغزيرة المصطلحات فى كل فصل من فصول الكتاب دون أن تفقد الخط العام، وأيضا جهدها فى ترجمة بعض النصوص الإنجليزية والألمانية الملحقة بالنص وذلك فى هوامش الكتاب، والجهد الذى قامت به فى تدقيق المصطلحات الاقتصادية والقانونية والسياسية، وملاحظاتها التى أبدتها وشرحت بها بعض المصطلحات فى الهامش، وهو ما يؤكد حجم العمل والجهد المبذول.

يتميز هذا الكتاب عن الكتب الأخرى، التى عالجت موضوع العولمة وهى كثيرة ، بأنه ابتعد جزئيا عن المسائل النظرية للموضوع - وكانت السمة الغالبة على الكتب الأخرى- واهتم بدراسة الحالات الجزئية وتحليل ميكانيزمات العولمة داخل القطاعات المختلفة فى الدولة، ولعل النقاش الخصب الذى يتعرض له الكتاب عن دور الدولة، وما يثيره هذا الموضوع فى الأوساط المهتمة بالعولمة اليوم فى العالم، لجدير بجذب اهتمامنا كمصريين حيث تشكل الدولة فى حياتنا عبر العصور أهمية بالغة، فمصر أقدم دولة فى العالم، وهى شديدة المركزية منذ الفراعنة.

والكتاب يحفل بالعديد من المصطلحات المستخدمة التى تم تداولها بشدة فى الآونة الأخيرة من قبل الدول والمنظمات الدولية مثل: الحكم الصالح، والتنمية المستدامة، والتنوع البيولوجى، والوسط الحيوى، والعدالة بين الأجيال، والمجتمعات المتشظية وغيرها من المصطلحات التى أصبحت تعبر عن ظواهر أساسية فى الحياة المعاصرة فى المجتمع المعولم.

وقد اهتم بإخراج الكتاب وطباعته أكاديميون سويسريون، بعضهم ساهم فى أبحاثه التى كانت عبارة عن نتائج السيمنار الذى عُقد بجامعة چينيڤ - كما أسلفنا-

وهو ما انعكس عليه إيجاباً؛ حيث سنلاحظ وجود نغمة مختلفة بعض الشيء في معالجة موضوعاته، فسويسرا الدولة الأوروبية الفيدرالية الصغرى المكونة من ثلاث قوميات لغوية (الفرنسية والألمانية والإيطالية) والملتزمة بالحياد في العالم فلأكاديمييها كلمتهم التي لا يغلب عليها النزعات الأيديولوجية المسبقة. وإذا كان لهذا الأمر حسناته، فإن له سيئاته أيضا، حيث أضحت موضوعات العولمة التي تمت معالجتها موضوعات تقنية بحتة (وهو ما يبرز من أمثلة التركيز على أهمية المشاورات التي تتم بين الأطراف داخل المجتمعات، وإعطاء مثل سويسري بحت، وهو السماح بتعاطي المخدرات داخل أماكن محددة، أو مثل الحكم الصالح وما يؤديه من خدمة في الوصول إلى السياسات الفعالة، مما يدفعنا للقول إن الغرض الأساسي يظل غرضاً يتراوح ضمن أهداف الحداثة المعروفة، وهو من أسباب أزمتها ، ألا وهو النجاعة **efficacité** والمردودية **productivité** ، وإذا كان الكتاب قد أعطى الجوانب الاجتماعية مثل العدالة والتقدم والإيكولوجيا لحماية الوسط الحيوي - اهتماماً أكبر، حتى لو أدى ذلك إلى إعادة التفكير في الإطار المؤسسي نفسه كما وجدنا في الجزء الثاني، فإن الأمر يتوقف عند هذا الحد الذي يقف عند تخوم الدعوة لإعادة التفكير في الإطار المؤسسي دون الاقتراب من الأزمة العميقة للرأسمالية نفسها ، والتداعيات الاجتماعية للعولمة. ومن هنا فقد أسقطت دراسات الكتاب هذا الجانب الاجتماعي للعولمة الذي يضحّى فيه بالمواطنين لصالح منطق السوق (العرض والطلب) والاقتصاد، وهو ما اعترفت به مقدمة الكتاب نفسه رغم وجود دراستين تناولتا موضوعي الهجرات، وحرية حركة الأفراد.

وتظل حسنة الكتاب الكبرى هي محاولته إبراز الكيفية التي يمكن من خلالها المواءمة بين ما هو محلي وما هو عالمي حتى تستطيع الدول ومواطنوها أن يظلوا

فاعلين فى مواجهة تحولات العولمة، وليسوا من ضحاياها. من هنا سنرى اهتمام الكتاب بموضوعات يندر أن تعالجها موضوعات العولمة السابقة كالأمن الصحى للأغذية، بمعنى مجموعة الإجراءات الصحية التى تهدف إلى منح المستهلك درجة عالية من الأمان (جودة الغذاء وليس كميته) وأيضا الأسواق الزراعية بخاصة سوق الحبوب فى العالم وعلاقته بالاتفاقيات الدولية وسياسات الدول المحلية ، إضافة إلى تأثيرات العولمة على المؤسسات العامة والخاصة المهتمة بالثقافة أو المنتجة لها، ومنها مؤسسات مهنية، وهيئات التعليم العالى على المستويين المحلى الوطنى والدولى ، وتأثير العولمة أيضًا على تحول موجات الهجرة والمهاجرين، ودور الدولة فى فرنسا ، كنموذج فى إعداد دراسات وقوانين لتطبيقها على المهاجرين ... وغيرها وهو ما يُكسب الكتاب أهمية كبيرة بشكل عام، وأهمية ترجمته إلى اللغة العربية على وجه الخصوص.

مقدمة المراجع

العولمة: محاولة للفهم والتفاعل

مجدى عبد الحافظ

استهلال :

تبدو حركة العولمة اليوم وقد حققت خطوات بعيدة على هذا الطريق الذى يرنو إليه البعض، ويرهب البعض الآخر، خصوصاً وقد تجذرت معالمها الآن فى شتى المجالات : فى الاقتصاد والقانون والسياسة والثقافة والبيئة ، وغيرها من المجالات التى تتحكم فى حياة البشر فى العالم. والحق أن الحديث عن حركة العولمة ليس جديداً على الفكر والتاريخ البشريين، إذ ارتبط دوماً بحركات التغيير الجذرية فى العالم، فعلى مستوى الجغرافيا يقترن بالاكتشافات الجغرافية الكبرى، وعلى مستوى التقدم الصناعى والتقنى ، بداية من البخار ومروراً بالطائرة، والتليفون والتلغراف وحتى الإنترنت والوسائل السمعية والبصرية الجديدة عابرة القارات، أو على مستوى الأفكار بداية من فكرة الاستعمار والنزعة العرقية الأوروبية مرورًا بفكرة الأممية، وصولاً إلى عالم ماك[١] والعولمة كما نراها عبارة عن تطور تاريخى موضوعى ليست سلبية أو إيجابية فى ذاتها، بل ينبغى استغلال هذا الوضع الجديد لصالح الإنسان والبشرية برمتها بالاحترام المتبادل للثقافات، والهويات المختلفة باعتبارها المقدمة الأولى لإقامة عالم يعتمد على التوازن فيما بين الخصوصيات والتجارب وهو ما يعكس احترامه للتراث البشرى وتراثه المتمثل فى تنوع روافده- مع التسليم بأن تنوع الثقافات والهويات هو

الضامن الأكبر للإبداع الإنساني الخلاق، وهو الذي يصون – بانتقاداته ورؤاه ونزوعه – احترام الاختلافات والتنوع ويقود إلى تصحيح مسار العولمة في ظرفها الراهن الذي تنعكس فيه موازين القوى السياسية الدولية، وهو ما أعطى العولمة اليوم هذا الوجه القميء الذي حولها إلى هيمنة يتسيّد فيها نموذج واحد على حساب النماذج الأخرى[٢]، فبدلا من أن تتيح العولمة تعددية متسعة الأفق، تفتح ذراعيها لعملية تفاعل إنساني في كل المجالات ، أضحت كما يصفها أرمان ماتيلار " Armand Mattelart رمزاً لعملية عامة لنزع الصبغة الشخصية والوطنية، حيث فرّغت العالم من فاعلية الاجتماعيين وأجبرته على التفكير كمؤسسات ذات مسئولية محدودة (...) مع وضع الثقة في آليات السوق، حيث أصبحت الوحدات الاقتصادية الكبرى مؤسسات منزوعة المسئولية"[٣] ، أو ما وصفه إتيان باليبار E.Balibar في أنه "يشبه حرب الجميع ضد الجميع عند هوبز أكثر من أن يكون تعبيراً عن فضاء مدني"[٤] يمكن القول إن ما يعطي ظاهرة العولمة وجهها القبيح وينتقص من فعاليتها في تحقيق المصالح الإنسانية المجردة هو ارتباطها بخدمة المصالح الاقتصادية للشركات متعدية القوميات.

الحضارة الإنسانية الواحدة:

ورغم الفوضى التي تميز عولمة اليوم فتسفر عن وجهها القبيح، فإننا لا نستطيع التنصل من حقيقة أساسية تؤكد واحدية الحضارة الإنسانية، فإذا كنا نستطيع التمييز بين الحضارات القديمة المختلفة بحكم تباعدها وعدم اتصالها جغرافيا وتاريخيا، فإن معطيات الجيوبوليتيكا الحديثة، وثورة الاتصالات التي ألغت الحدود بين الدول والشعوب، وإشكاليات البيئة التي ربطت بين بقاع الأرض ووحدة مصير سكان كوكبنا، عملت على سيادة حضارة واحدة كان ينبغي لها أن تكون ملكاً للبشرية جمعاء وليست حكراً على أحد، إذ ساهمت جميع شعوب المعمورة من أقصاها إلى أقصاها في تشكيلها بالجهد والعرق والدم، وبالعلم والمال، بل دفعت شعوب العالم الثالث – وحدها –

وما زالت تدفع منذ القرن الثامن عشر القدر الأكبر من فاتورة هذا التقدم الهائل بوسائل مختلفة، بداية من النهب والاستعمار الذى مورس عليها، وصولاً إلى الإجبار والإذعان المفروضَين عليها الآن من قبل الدول الكبرى من خلال نظام أعدته سلفًا، يحافظ على المستوى المتقدم الذى وصلت إليه الحضارة الغربية فى بلدانها، فى الوقت نفسه الذى يسود فيه التراجع والتخلف الذى تعانيه شعوب عالمنا الثالث[٥] ويرفض بعض مفكرى العالم الثالث مقولة الحضارة الإنسانية الواحدة بحجج شتى ؛ فالبعض يربطها بالتبعية، والبعض الآخر يربطها بالتغريب، كما يربطها البعض بظاهرة الغزو الثقافى. وتظل الخلفية التى تقبع وراء مواقف الجميع هى ربط حضارة الغرب اليوم بمظاهر الإكراه والضغط على شعوبنا للقبول بما لا يمكن قبوله، وهذا صحيح، إلا أن الوجه الآخر من تلك الخلفية يكمن فى التردى والتخلف والانسحاق الذى نعانيه فى مقابل هذا الغرب المتقدم. وبدلاً من التفكير والعمل الجاد بأخذ أسباب التقدم الغربى المعتمد على الحداثة والتحديث، نرى هذا البعض يرفض تلك الحضارة الغربية قلبًا وقالبًا كرد فعل انفعالى أكثر منه موقفًا مفكرًا فيه، وبهذا يختلط الأبستمى بالأيديولوجى، وتضيع فى خضم هذا الخلط الموضوعية العلمية، وحجية المنهج، مسفرة عن وجه يخلط بين الوطنية والعلم، والدين والجغرافيا، والحضارة والثقافة، والاستعمار والتنوير، والحداثة ، والقضاء على الخصوصية[٦].

ثورة الاتصالات:

أدى اختراع الحاسب الآلى بأجياله المتعاقبة إلى أن تصبح المعلومات وإنتاجها أهم ما يميز مجتمعات اليوم ، إذ أصبحت المعلوماتية وثوراتها هى كلمة السر فى المستقبل، خصوصًا فى ظل إمكانية الحصول عليها بسهولة ويسر عن طريق النت، وإمكانية المشاركة الفعلية فى التفاعل معها، والتخاطب من خلالها مع أكبر المراكز البحثية والثقافية فى العالم، والاتصال الجزئى بأى حاسب آخر فى أى من قارات العالم. ومع الأقمار الصناعية للبث التليفزيونى عابر القارات والحدود والمنفلت من أى

رقابة، يمكننا إدراك عمق الثورة التى أحدثتها تلك الوسائل خصوصًا فيما يتصل بالوصول إلى التأثير فى صميم ثقافات وعادات وقيم المجتمعات الوطنية والمحلية، وهو ما يجعلنا نطالب بمبدأ الاستثناء الثقافى - كما سنرى فيما بعد- وذلك بإعطاء الفرصة للثقافات المتنوعة للتعبير عن نفسها عبر تلك القنوات الضخمة. ولعل هذا لا ينفى أن ثورة الاتصالات قد فرضت على الجميع وعيًا كونيًا جديدًا، بحكم أن العالم أضحى بالفعل قرية صغيرة من زجاج، لا تخفى فيه خافية على أحد بفعل تلك الشفافية - ربما المقصودة والتى لا تخلو من الأيديولوجيا - التى حققتها كاميرات البث التليفزيونى الكونى، مما أصبحت معه فكرة الانغلاق على الذات ضربًا من المستحيل وسط عالم يموج بمخترعات جديدة كل يوم، تصب فى معين ثورة الاتصالات المتجددة(٧) .

الإيكولوجيا ووحدة مصير الكون:

لعل ذلك الوعى الكونى، والروح الكونية الجديدة التى تعمقت فى الآونة الأخيرة، نقصد بها هنا، ذلك الوعى وتلك الروح التى أخذت تتجه حول أفكار خاصة بالبيئة والصحة العامة، ومسئولية الإنسان تجاهها. فقد ثبت عمليا وعلميا أن إهدار الموارد البشرية والطبيعية، والتدمير الذى ألحق بالبيئة والاحتباس الحرارى وثقب الأوزون وانتشار المجاعات، وأزمة التزايد السكانى فى العالم، والهجرات السكانية الحادة الجماعية والفردية منها، بفعل الإفقار والأزمات العرقية والحروب وظهور فيروسات جديدة - لم تكن معروفة من قبل، وما الإيدز، وجنون البقر، وأنفلونزا الطيور ، وغيرها إلا أمثلة صارخة. كل هذا جعل العالم يشعر بوحدة مصيره وارتباطه العضوى بالآخرين ممن يعيشون على نفس المركب أو السفينة الواحدة ، فلم يعد يسمح لأحد بالعبث بمصير الكون أو إهمال مسئولياته تجاه التدابير التى أقرها القانون الدولى، ومن ثم أصبحت مسئولية مصير الكون مسئولية جماعية يتحمل الجميع تبعاتها، ولا تسمح لأحد بالانعزال أو الانزواء داخل حدوده، ليس لأنها تجبر الجميع على هذا ؛ لكن لأن

مراقبة الجميع للجميع أصبحت مصلحة وطنية عليا، من أجل الحفاظ على سلامة وأمن الداخل. ومن هنا تبرز أهمية تضافر دول العالم الثالث للعمل على شل حركات الشركات عابرة القارات، والدول الصناعية الكبرى، والتى يخرق أغلبها هذا الإجماع الكونى لخدمة مصالح ماليبها الكبار حتى لو أدى هذا إلى الكوارث التى نعانى منها، ومنها تصدير الصناعات الملوثة للبيئة إلى عالمنا الثالث بحجة الإسهام فى تحديثنا، أو محاولة دفن النفايات النووية أو الكيماوية فى أراضينا، والكيل بمكيالين فيما يتصل بتلوث شواطئنا وأجوائنا بفعل الشركات الكبرى(٨).

الاقتصاد الكونى والاعتماد المتبادل:

ظهرت فى الآونة الأخيرة بعض الملامح لصياغة نظام كونى جديد يعتمد على التخصص، ويفتح الباب على مصراعيه للتنافس على الأسواق الدولية فى أرجاء الكون. وعملت اتفاقيات الجات على أن تلتزم دول العالم المختلفة بالتوقيع عليها وإقرارها، مما سمح لأول مرة بوجود قواعد عامة تنظم الاقتصاد فى العالم، وتجبر دول العالم الموقعة على احترام هذه القواعد. من هنا أصبح الانفتاح على العالم مبدأً مفروضًا من أعلى، وأصبح فرض الحصار الاقتصادى على الدول يشكل عقوبة صارمة لها، مثلما رأينا فى العراق وليبيا وصربيا والسودان، بحيث أضحى التملص من الاقتصاد الكونى ضربة كبرى لكل الأنشطة الداخلية التجارية والاقتصادية، ورأينا أيضا توقف منظومة كاملة من المصطلحات التى ظلت مهيمنة على الخطاب الاقتصادى العالمى لعقود طويلة مثل: الحماية الجمركية، ووقف الاعتماد على الخارج، والاكتفاء الذاتى ... وغيرها. من هنا فالانكفاء على الذات فى الداخل- رغم استحالته - لن يحل تناقضات وظلم هذا النظام الذى فرض علينا- لكن علينا التعامل معه بالتنسيق مع الدول الأخرى التى لحق بها الضرر، وبعضها دول أوروبية، ومعظمها دول العالم الثالث. علينا إشاعة حركة رفض جماعية تتسم أيضا بالكونية لنستطيع التعامل مع هذا النظام الكونى الجديد.

ما سقناه يبين أنه لا مكان لمن آثر الانزواء والانكفاء على ذاته، وبالتالى ينبغى التعامل بإيجابية مع هــذه الحقائق والمستجدات. ومع هذا فالتعامل الإيجابى -

كما أوضحنا - ليس معناه قبول ما يفرض علينا، لكن مشاركتنا الإيجابية معناها أن نعمل فى ظل الظروف الجديدة لحسابنا الخاص، ومن أجل صالح شعوبنا. علينا أن نشارك فى كل الحوارات الدائرة اليوم معبرين عن وجهات نظرنا فى تلك الترتيبات الجديدة، مدافعين عن مصالحنا الحيوية بالتنسيق مع الدول التى أضيرت فى تحالف كونى غير مسبوق(٩)، مستندين فى كل هذا على قوة إرادتنا أولاً وتحالفنا مع الجماعات التى تناضل من أجل عولمة أكثر إنسانية ثانيًا.

الشكوك حول دور الدولة:

فى ظل ظروفنا الدولية الحالية، فى ظل العولمة يتدافع الشك إلى النوايا الغربية، ومن ثم إلى العلاقات التى تربطنا بالغرب لاشتمالها على عناصر لم تكن مطروحة قبلاً، خصوصًا عندما يتصل الأمر بزعزعة المفاهيم المرتبطة بالدولة القومية، والهويات الثقافية الوطنية، عندما تعمل العولمة على فرض أنماط توحيدية، وكأنها تقدم حلا كونيا لمشكلات كل واقع محلى، هذا الحل الكونى هو ما يعتبره ماتيلا "وهمًا يوكل للشرطى إعادة تنظيم العالم، ويرفض لمجتمع المواطنين الحق فى تخيل طرق جديدة نحو الاندماج متعدى الوطنية، ووعيًا كونيًا يكون على مستوى رهان الحضارة التى تمثل اللحظة التاريخية"(١٠) ، فهو لا يرفض الاندماج فى العالم، لكن بشروطه فى ظل عولمة حقيقية تتيح للمواطنين التعبير عن أنفسهم ومصالحهم وحريتهم فى تخيل الوسائل الكفيلة باندماجهم الفاعل والإيجابى فى هذا الوعى الكونى الجديد الذى يتشكل، وليس بالدمج والفرض والهيمنة.

ولعل من أبرز ما تدعيه وتدعو له حركة العولمة اختفاء دور الدولة القومية، أى تراجع مركزية دور الدولة، بحيث يتم تهميش هذا الدور عندما تتخلى الدولة عن سلطاتها الاقتصادية والقانونية. ولعل دراسة المسائل الجزئية تطلعنا - بلا شك - على هشاشة هذا الزعم، وهو ما ظهر من خلال دراسات كتابنا هذا، حيث نكتشف أن

الدولة ما زالت هى الفاعل الرئيسى لعملية العولمة نفسها ، ولكل ما من شأنه علاج الآثار السلبية لها، بل وعليها دور جسيم تضطلع به.

إن نظرة بسيطة على العالم اليوم ستطلعنا على عدم صحة الزعم بزوال دور الدولة، فالولايات المتحدة اليوم تقوم بتدعيم شركاتها والدفاع عن مصالح هذه الشركات أمام الدول الأخرى وأمام المنظمات الدولية، ولعل ما حدث فى حرب العراق ودخول الشركات الأمريكية كشريك فى كل المجالات (الأمن، والإعمار، والبترول، وغيرها) لدليل قاطع على صحة ما نقول. فقد وصل دور الدولة فى الولايات المتحدة إلى حد عدم توقيعها على بعض الاتفاقيات الدولية الخاصة بمشكلات البيئة كالتقليل من الانبعاثات الحرارية، وغيرها ؛ حتى لا يؤدى ذلك إلى تراجع أرباح تلك الشركات العملاقة. ولعل ما يسبغ على هذا الكتاب أهمية خاصة هو أنه يحدد تفصيلاً وعلى أرض الواقع الأدوار الأساسية والمهمة التى تقوم بها الدول اليوم، وفى ظل العولمة، حيث أثبتت هذه الدراسات دور الدولة كوسيط بين الخارج والداخل، أى بين الكيانات الكبرى التى تتخطى الدول القومية كالاتحاد الأوروبى على مستوى التجمعات الإقليمية، أو كمنظمة التجارة العالمية التى تتخطى هذه الحدود الإقليمية، ويغطى نشاطها العالم بأسره، والداخل بمعنى المستفيدين من السياسات العامة أفراد وهيئات[١١] .

من هنا يضع كتاب "دول وعولمة: إستراتيجيات وأدوار" يده على أهمية وضرورة أن يتوافر لدى الدول مهارات عالية فى التفاوض والتنسيق والتناغم، وهو شرط أساسى حتى لا ينحصر دور الدولة فى ردود أفعال ليتم بها تجاوز الآثار السلبية للعولمة. من هنا يدعو إلى سياسة فعالة وإيجابية تأخذ فيها الدولة زمام المبادرة. وحتى التمتع بحقوق المواطنة لن يتأتى إلا فى إطار دولة قادرة وقوية. حتى فى ظل انتقال مراكز الإنتاج والخدمات مما يحدث فروقا بين مناطق العالم فى توفر العمال والخدمات، وبالتالى حركات من الهجرات المتزايدة فى ظل أوضاع غير متكافئة تنمويا، مما يجعل بعض المناطق تفرض قيوداً على حركة الهجرة إليها، فيتزايد عدد طالبى الهجرة، وكذا

شبكات المهربين ونفوذهم، ولن يتأتى حل هذه المشكلة جذريا إلا بوجود دول قوية تستطيع التصدى للظاهرة بحسم.

من هنا رصدت دراسات الكتاب العلاقة بين العولمة وتنظيم الدولة، وعلى عكس ما هو شائع نظريا، أثبتت الدراسات التجريبية ذات الصلة بالواقع أن الدول توثر بشكل كبير على سياقات العولمة، كما أنها تقوم بالتخفيف من التأثيرات السلبية للعولمة. كما يطرح الكتاب من خلال بحوثه تلك عدداً من الاستراتيچيات الجديدة للدولة اليوم فى إطار العولمة، كما يطرح عدداً من الأدوار التى تمارسها الدول اليوم، إضافة إلى العوامل المحددة التى تؤثر على قدرات الدول فى المعالجة والتنظيم. كما يلمس قضية أساسية، ألا وهى قضية سيادة الدول، التى يعتبرها قضية كانت موجودة قبل العولمة، ولم تفعل العولمة إلا إبرازها فقط، إذ كان تنامى حقوق المواطنة فى الداخل، والاعتماد المتبادل فى الخارج يؤثران على قدر السيادة التى كانت تتمتع به الدول حتى قبل العولمة. ولعل العولمة تعمل اليوم على محو هذا التقسيم بين الداخل والخارج. إن غياب الدولة/الأمة - كما يرى المؤلفون - لا يبدو أنه أفق ممكن عمليا فى ظل الظروف الحالية، وحتى على المدى المتوسط.

الاستثناء الثقافى[١٢]:

وفى إطار المحاولات التى يبذلها العالم لتخطِّى سلبيات العولمة، سنجد الاستثناء الثقافى Exception Culturelle ، وهو تعبير قال به المثقفون الفرنسيون ليتصدوا به لاتفاقيات الجات التى فرضت على أوروبا، خصوصاً فيما يتصل بالجانبين الثقافى والفنى. فأغلب دول أوروبا تعانى أيضا - مثل بقية بلدان العالم ولو بشكل نسبى - من الاحتكار الثقافى الذى تمارسه الولايات المتحدة الأمريكية على العالم. وإذا كان تعبير الاستثناء الثقافى ولد حديثًا، فإن الغزو الثقافى الفنى الذى تمارسه الولايات المتحدة الأمريكية على الساحة بدأ منذ سنوات بعيدة، وبخاصة فيما يتصل بالسينما الأمريكية،

وكذلك الأغنية، وفنون أخرى يروج لها بأوروبا، بل وتحقق أحيانًا نجاحات أكبر مما تحققه في أمريكا نفسها. وأخطر هذا الغزو يتمثل في نمط الحياة، خاصة عندما أصبحت الهيمنة الأمريكية على الثقافات المحلية هيمنة تتعلق بالبنية، وبخلق أنماط أمريكية في الاستهلاك لم يكن يعرفها المواطن غير الأمريكي، الذي أصبح سوقه مفتوحًا على مصراعيه في منافسة غير متكافئة وخطيرة على الذوق الفني. يعبر عنها حديثًا كريستيان كومباز Christian Compaz عندما يوجّه خطابًا لزميل مجري يستحلفه فيه بإنقاذ العالم من الطاعون الموحّد الذي دمرنا تقريبًا، ويهدد بدوره البلدان التي تخلت عن الشيوعية. هذا الطاعون - الذي يراه- يهاجم الذكاء، ويبتلع الثقافات باسم نزعة عالمية، وبالتحديد نزعة عالمية أمريكية. ويحلل كومباز في لغة ساخرة أعراض المجتمع الغربي الراهن في مجالات النشر والسينما والتليفزيون. ويتطرق إلى العادات، ويتوجه إلى محدثه مستنجداً "وأنتم الذين قد سرقتم بسنوات الشيوعية، ساعدونا على المقاومة"، حيث يرى أن المقاومة "تصبح أهم كلمة في طاعون يتغذى على التواطؤ، ويتحرك بالإبهار"، ويكشف عن دور وسائل الإعلام في "تنميط رأي الناس، والدفع بالأكاذيب باسم الحرية(١٣)".

ويحدد آلان تورين A.Touraine أزمة مجتمعاتنا الحالية في الشركات عابرة القارات، وفي ظهور الاستهلاك الهائل المتبوع بوسائل الإعلام الضخمة التي أدخلت في حياة الناس عالم الرغبات والخيال، مما أضر بالنزعة العقلانية الحديثة وأدى إلى انهيار الحداثة، وبخاصة عندما تخلى المجتمع عن كل مبدأ للعقلنة سواء كانت توظف كسوق أو لا تحدد إلا بهوية تاريخية، وعندما لم يعد الفاعلون إلا مراجع ثقافية مشتركة أو شخصية(١٤).

ويعترف تورين بأنه لا شك أن هناك تغيراً جذريًا قد تم لصالح المجتمع الليبرالي، وانعكس بأثره على التركيبة الكلاسيكية لليمين واليسار، بحيث لم يعد اليمين يدافع عن أناس في أعلى السلم الاجتماعي، لكن في مقدمته، ويضع ثقته في إستراتيجية لتقليل

التكلفة الاجتماعية للتغيير واليسار الآن يدافع عن المهمشين أكثر من دفاعه عمن فى أسفل السلم الاجتماعى، وأصبح أكثر حساسية لعدم المساواة المتنامى بين الشمال والجنوب ، وللتهديدات التى تؤثر على كوكب الأرض ، ولتهميش العديد من المستويات الاجتماعية والثقافية[١٥].

هذه المعاناة الشديدة، التى يعانى بعض بلدان العالم الغربى اليوم مثلنا تمامًا وبلاتها ، جعلت الفرنسيين يطالبون بما أسموه "الاستثناء الثقافى"، والمعنى أن يتم استثناء المنتج الثقافى من اتفاقيات الجات التجارية والتى تفتح الأسواق للمنافسة الحرة فى العالم.

ودعوتنا فى هذه المقدمة "للاستثناء الثقافى" لا يُفهم منها الانكفاء على الذات وغلق النوافذ والأبواب، فهذا التصور يتناقض تماما مع ما نقصده، وما ذكرناه من قبل، فالاستثناء الثقافى الذى ندعو إليه هو دعوة مفتوحة توجه فى المقام الأول إلى دول العالم الثالث والدول الغربية المتضررة مثلنا ، لتبنى هذا التصور بشكل جماعى، لتستطيع التفاوض والضغط على الولايات المتحدة للقبول نهائيا بهذا الاستثناء، الذى يفرض الأهداف والتصورات التالية:

- احترام الخصوصية الثقافية والتنوع الثقافى والمحافظة عليهما كرصيد يثرى الحضارة الإنسانية الواحدة.

- إعطاء الفرصة للثقافات المتنوعة للتعبير عن نفسها عبر القنوات الضخمة لوسائل الإعلام العالمية.

- وضع حلول جذرية لتهديدات وسائل الإعلام العالمية للقيم التى اتفقت عليها الثقافات جميعها ، مثل الديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان...إلخ.

- العمل على إقامة أنساق فكرية وعملية وتنظيمية على المستوى الدولى من أجل تجسيد العدالة والحرية - ذات المعيار الواحد - لكل ثقافات العالم ، وذلك بكفالة الحاجات الأساسية للحياة فى ربوع العالم المختلفة.

• تجنيد كل القوى الحية فى العالم من أجل النضال ضد التهميش والاستغلال الفردى والجماعى فى العالم، ومقاومة كل صنوف الاعتداء والتعذيب والتعدى على حقوق الإنسان ، كما يحدث الآن فى العراق وفلسطين ومناطق أخرى من العالم.

• العمل على خلق تجمع ثقافى دولى بعيداً عن المؤسسات الرسمية حتى تتوفر له ضمانات الحرية والإفلات من الضغوط، يضم ممثلين لمناطق العالم المختلفة، يكون بمثابة برلمان دولى تنحصر مهمته فى خلق مناخ ثقافى يقوم على التعددية الثقافية وقبول الآخر والتفكير معه للإسهام المشترك فى تجسيد أخلاق كونية تتعامل مع إشكاليات البيئة والبيولوجيا، والهندسة الوراثية، وحقوق الإنسان بمعناها الواسع والشامل، وإشكاليات ثورة المعلومات وإشكاليات الحداثة فى كل ثقافة على حدة.

والملاحظ على تصوراتنا السابقة أنها لا تفصل الثقافى عن الاجتماعى أو الاقتصادى أو السياسى، إذ نعتبر أن الثقافة نتاج لكل التفاعلات الجدلية فى مجتمع ما. ولعلنا سنجد فى ظل التصورات السابقة بعض الحلول التى يتوق إليها الإنسان، فمثلاً سوف يعمل تعبير الثقافات عن نفسها عبر القنوات العالمية على نزع فتيل الصراعات القومية، ويخفف من حدة إحياء الهوية الثقافية التى يصاحبها غالباً العنف. كما سيعمل هدف وضع الحلول الجذرية لتهديدات وسائل الإعلام العالمية للقيم الإنسانية العليا، والمتفق عليها بين الثقافات، على تكريس تلك القيم الرفيعة ونشرها فوسائل الإعلام العالمية الحالية تسلك عكس القيم السابقة حينما تكثف حملاتها على رأى ومنحى معين، مما من شأنه تعطيل الديمقراطية وإلغاء الحرية فى الاختيار وحرية الإرادة. وفى الوقت نفسه يُعدُّ سلوكًا ضد الحقوق الأساسية التى أقرها المجتمع الدولى للإنسان، كما أن هدف كفالة الحاجات الأساسية للحياة لكل إنسان يعيش على الأرض سيعمل على خلق حياة أخرى تقوم على الحب والإخاء والكرامة بين الشعوب، وهكذا فى سائر الأهداف[١٦] .

من هنا فالاستثناء الثقافى - كما رأينا- لا يعنى انغلاق الثقافة وانكفاءها على ذاتها، لكنه يعنى فى المقام الأول التفاعل الخلاق مع الثقافات الأخرى، لمد الحضارة الإنسانية بروافد جديدة ومتجددة حتى لا ينضب معينها، وفى الوقت نفسه يُمثل الأصوات الناقدة التى تعمل على تصويب مسار تلك الحضارة إذا ما اعتراها الغى والزوغان، لذا تظل تلك الثقافات هى الضمير الحى للحضارة الإنسانية الواحدة، والأصوات المعبرة عما هو إنسانى، فى مقابل نزعتى التقنية والعقلانية الأداتية، وهما من أسباب أزمة الحضارة الغربية اليوم. لذا فإن عصر الاستعمار الذى قهر الثقافات المحلية بالعدوان والتحجيم والردع والدمج يظل - فى نظرنا- مسئولاً عن تلك الأزمات التى تعانى منها الحداثة الغربية الراهنة. فهذه الثقافات - التى همشت واستبعدت- كان باستطاعتها أن تقدم طوق النجاة للحضارة الغربية المأزومة، فاستبعاد ثقافات العالم الثالث حرم الحداثة الغربية من أهم مصادر تجددها الذهنى الذى يعتمد فى الأساس على تلك الانتقادات التى تصيغها الثقافات الأخرى(١٧) .

جهود دولية من أجل عولمة تحترم الهويات الثقافية:

لا بد من الإشارة هنا إلى أنه بالفعل يشهد عالمنا اليوم جهوداً دولية كبيرة، على قدم وساق، من جمعيات ومؤسسات وهيئات المجتمع المدنى الدولى فى العالم، وهى جميعًا تناضل بشرف وأمانة من أجل عولمة حقيقية للمواطنين، وهو نضال من شأنه خلق مجتمع مدنى كونى كفيل بأن يصبح فى المستقبل جبهة عريضة للمواطنين فى العالم قادرة على التصدى والكشف، بل وفضح اللاديمقراطية وانتهاكات الحقوق، وتطبيق المعايير والقوانين بصورة انتقائية، وهو ما يسود حركة العولمة المفروضة اليوم من أعلى. من أجل هذا علينا بتحقيق مجتمعنا المدنى العربى أولاً، علينا أن نخلق مجتمعًا يتحقق فى داخله التنوع والاختلاف وتداول السلطة ، ويترك كل الحرية للقوى المدنية فى الداخل دون قيود أو عقبات، مجتمعًا نطبق فيه أولاً ما نطالب به المجتمع

الدولى وحركة العولمة باحترامه، وتلك مقدمة أساسية للاتساق مع النفس ونبذ ازدواجية المعايير، إذ ليس من المقبول أن نطالب المجتمع الدولى باحترام الخصوصيات والهويات الثقافية كونيا، ونحن نمارس فى مجتمعاتنا قهراً أو اضطهاداً لبعض ثقافات الأقليات العرقية أو الدينية[١٨] ، كما أنه لا بد أن نضغط لتحقيق مطالبنا داخل إطار هذا المجتمع المدنى الكونى لحشد أكبر حركة إجماع كونية حول عدالة هذه المطالب، دون استثناء أحد من المفكرين والعلماء فى العالم من كل القارات، فقد ثبت عمليا أن العالم ليس مليئًا بالأيديولوجيين والمروجين فحسب لعولمة الشركات والأسواق والهويات، لكنه مليء أيضا بمفكرين مهمومين بمآسى العالم والشعوب من كل الأعراق والأجناس والأديان، لديهم ذلك الحس الإنسانى المرهف، ويعملون بفكرهم وعلمهم من أجل تحقيق المطالب الإنسانية المشروعة، بنزاهة عقلية منقطعة النظير: ففيما يتعلق بمشاكل البيئة على سبيل المثال - نرى جان تينبرجن **Jan Tinbergen** الحائز على جائزة نوبل فى الاقتصاد لعام ١٩٦٩ قد دعا عام ١٩٧٦ إلى ضرورة مواجهة الأخطار البيئية التى تهدد عالمنا إذا سار نمط التنمية لدى الغرب على الوتيرة الحالية نفسها ، فطالب الدول الغنية بالإيقاف المتدرج للنمو الإنتاجى الذى يقضى على المصادر الطبيعية، لكنه فى إطار عادل ومنصف لشعوب العالم الثالث انتبه إلى أن مشكلة التنمية تتطلب على العكس من ذلك الاحتفاظ بهذا النمط وهذه الوتيرة للنمو الإنتاجى فى العالم الثالث. وهو ما أثار انتباهه بضرورة تعديل جذرى فى إعادة تقسيم العوائد ، سواء على الصعيد الوطنى أو على الصعيد العالمى ، كما طالب أيضًا بضرورة ضبط المواليد واكتشاف مصادر جديدة للطاقة، إلا أنه رأى ألا تتحمل الدول الفقيرة نتائج هذه السياسات كأن يمنع تصديرها لبعض منتجاتها بحجة حماية البيئة، مطالبًا بإيجاد توازن بين سياسة التنمية وسياسة البيئة، مذكراً بأنه فى هذا السياق ينبغى الدفاع عن مصالح الدول الفقيرة أكثر من أى وقت مضى[١٩] .

كما دعا كريستيان كومباز فى ١٩٩٤ إلى تشكيل جمعية دولية للأخلاق هدفها الدفاع عن حقوق البشر فى ثقافتهم، على أن تصدر سنويا تقريرا على غرار تقرير

منظمة العفو الدولية، حيث نجد معلومات حول تدهور صورة الإنسان فى الكتابة والتليفزيون والسينما، إضافة إلى أرقام حول تطور الأسواق ومناهج إغراقها ليصل الرأى العام إلى معاقبة المجرمين عن طريق المستهلك، ويرى أن الإنسان فى خطر وعليه أن يناضل لكى يحافظ على ثقافته[٢٠] .

ودعا جاك دريدا فى العام نفسه إلى تأسيس "أممية جديدة" تعترض باسم العدالة على ابتذال عالم أسماه باللانظام الدولى الجديد الموسوم بديون العالم الثالث، وتهديد الاتصالات ووسائل الإعلام للحرية. ويرى دريدا أن العالم فى أزمة وإنهاك، إذ فقد مع التاريخ (الذى أعلن دعاة الرأسمالية الجديدة نهايته- ويقصد أطروحة فوكوياما) إمكانية أن يعى حتى بمقدار هذا الإنهاك[٢١] .

وأخيراً لا بد أن نشير إلى ضرورة التفكير فى إعادة تأسيس المنظمات والمؤسسات الدولية التى تأسست فيما مضى لتتعامل مع عالم مختلف، لا بد من مراجعة الأسس النظرية التى أقيمت عليها لتصبح أكثر إنسانية، وأكثر كونية تفتح ذراعيها لكل الإبداعات الفكرية والثقافية فى جميع أنحاء العالم. فالهويات الثقافية مصدر ثراء متجدد للقيم الإنسانية العليا فى العالم، ومؤشر أمان نقدى للنظام والفكر الكونى عبر العصور. وعلى الكبار إدراك هذا قبل فوات الأوان، وقبل استفحال الهيمنة باسم العولمة، وعلى سلوكنا نحن أن يلتزم بالفاعلية فى مواجهة تحولات العولمة حتى لا نصبح من ضحاياها.

الهوامش

١ – انظر بحثنا: Metamorphosis of originality and challenge of Globalization Cultural Identity and Globalization. In Reports of the 5th International Philosophical Symposium "Dialogue Between Civilizations:East-West", April 27-28, May 4-5 2001, Moscow.P.P.64-73.

٢ – المرجع السابق.

٣ – Armand Mattelart, La Mondialisation de la communication, Coll. Que Sais-je? P.U.F., Paris, 1998, P.122.

٤ – Etienne Balibar, Perspective 2000, Le Monde vend. 24/10/1997, P.17

٥ – Metamorphosis of Originality.., op.cit,

٦ – انظر بحثنا: الاستثناء الثقافى بين محاولات تجاوز التخلف وتكريسه، مجلة العلوم الإنسانية، عدد ١٤ ديسمبر ٢٠٠٠، جامعة منتورى، قسنطينة، الجزائر، ص ١٠١–١٠٢ .

٧ – Ibid., P.P.103-104.

٨ – Ibid., P.P 104

٩ – Ibid., P.P.104-105.

١٠ – A. Mattelart., La Mondialisation, op.cit. P.124.

١١ – انظر الجزء الثانى من هذا الكتاب.

١٢ – انظر بحثنا: الاستثناء الثقافى، مرجع سابق، ص ٩٨–١٠١ .

١٣ – Christian Compaz, La fin de l'humanisme est-elle inévitable? Robert Lafont., Paris, 1994.

١٤ – انظر بحثنا: الاستثناء الثقافى ، مرجع سابق، ص ٩٩ .

١٥ – المرجع السابق، الموضع نفس .

١٦ – المرجع السابق، ص ١٠٠–١٠١ .

١٧ – المرجع السابق، ص ١٠١ .

١٨ – Metamorphosis of originality.., op.cit.,

١٩ – Jan Tinbergen , Pour une terre viable, coll. Elsevier Savoir, Ed.Elsevier Sequoia, Paris-Bruxelles, 1976, P. 185.

٢٠ – Christian Compaz, De Peste, de la Peste du reste, la fin de l'humanisme est- elle inévitable?, Robert lafont., Paris, 1994.

٢١ – Jacques Derrida, Spectres de Marx, L'état de la dette, le travail du deuil et la nouvelle internationale, Ed.Galilée, Paris, 1993.

تمهيد

قام فريق بحثى من " الإدارة العامة " بجامعة چينيف فى سبتمبر عام ١٩٩٩ بإشراف الأستاذ باولو أوريو Paolo Urio، بتنظيم سيمنار حول موضوع " السياسات العامة والقانون فى إطار العولمة " ، وذلك بالتعاون مع كل من الشبكة الأوروبية : القانون والمجتمع ، ودار علوم الإنسان بباريس . ويعد هذا الكتاب النتاج الفكرى المشترك لعدد من الباحثين والباحثات المهمومين بفهم التحولات التى طرأت على القانون ودور الدول فى إطار العولمة .

وأشكر بصفة خاصة المؤسسات التالية لما وفرته من الدعم المالى واللوچيستى :

- الأكاديمية السويسرية للعلوم الإنسانية والاجتماعية .
- كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية بجامعة چينيف .
- قسم العلوم السياسية بجامعة چينيف .
- برنامج الدراسات التابع لجامعة چينيف .

وجزيل شكرى للمؤلفين والمؤلفات ممن شاركوا فى هذا العمل على الثقة التى أولونى إياها فى إنهاء مشروع النشر ، كما أشكر الأستاذ باولو أوريو على إخلاصه فى العمل ، وكذلك كريستيان أنتونيادس – منج Christiane Antoniades-Menge على إعادة القراءة النهائية للمخطوط .

مقدمة

الدول والعولمة

لورينا بارينى
جامعة چينيف

غالبًا ما يتركز الجدل الثائر بشأن ظاهرة كونية (عولمة[1]) التبادلات حول قضية ما إذا كانت الدول لا تزال هى الفاعل المركزى لهذه العملية أو أن سلطتها قد هُمِّشت لمصلحة سلطات أخرى ، وبخاصة السلطات الاقتصادية أو القانونية ، وهل لا تزال الدول تتمتع بالسيادة أم أن سيادتها قد تراجعت بسبب العولمة ؟ يبحث هذا الكتاب تلك القضية من خلال سلسلة من الإسهامات النظرية والتجريبية ، حيث تتناول النصوص النظرية تحليل العديد من القضايا المرتبطة بظاهرة العولمة مثل الحكم الصالح [*] ، والتنمية المستدامة ، وأساليب التنظيم القانونى ، بينما تكشف دراسات الحالة تجريبياً

---

(١) سنستخدم المصطلحين كمترادفين .

(*) الإدارة الجيدة للحكم / الحاكمية /الحكم الصالح governance تعبير يشير إلى الحكم الجيد من خلال توفير عناصر الشفافية والمشاركة والمساءلة والتخصيص الأمثل للموارد ، وقد ظهر استخدامه خصوصاً بعد فشل سياسات التنمية فى تحقيق أهدافها (المترجمة) .

والكلمة فى أصلها فى اللغة الفرنسية قديمة تعود إلى القرن الثالث عشر حيث كانت تعنى حماية فرنسا لإقليمى الأرنوار والوندال ، وقد استعين باللفظ حديثًا للتعبير عن بعض سمات عالمنا فى إطار العولمة ، وترجمت الكلمة فى تقرير التنمية البشرية بالحكم الصالح ، وهناك ترجمات أخرى تفضل ترجمة gouvernance بالحكم الرشيد (المراجع) .

عن بعض أساليب التنظيم التى تطبقها الدول (أو شبكات من الدول) فى إطار العولمة . وتقودنا هذه التحليلات إلى أول إدراك ، ألا وهو أن الدول لا تزال تمثل الفاعل الرئيسى لكل ما يتعلق بالتنظيمات التى من شأنها وقف الآثار غير المرغوبة لهذه الظاهرة ، وليس فقط الفاعل الرئيسى لعملية العولمة . إذن " نهاية الدولة " التى تنبأ بها البعض خلال الفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٩٠ هى أمر بعيد عن التحقيق . وعلى النقيض من ذلك فإن الأمر الذى يبدو جديداً هو تلك الأساليب المتعددة للتنظيم[٢] التى تتبناها الدول والتى تتعارض جذرياً مع الرؤية التقليدية للدولة والقانون ، والتى تعتمد أساساً على الممارسات البيروقراطية والضوابط القانونية الهرمية . إن التجديد الذى يجب أن تتبناه الدول فى وضع الأساليب الجديدة للتنظيم يقتضى امتلاك المعرفة العملية والاستراتيچيات الجديدة التى تتماشى مع التفاوض ، والتشبيك ، والمشاركة فى المنتديات من أجل تسوية النزاعات حول المصالح ... إلخ .

وقبل التعمق فى تناول قضية تنظيمات الدولة تجب الإشارة باختصار إلى أهم مظاهر عملية العولمة :

١- العولمة - عملية متعددة الأشكال :

تشير العولمة بصفة عامة إلى التغيرات التى طرأت منذ سقوط سور برلين ، تلك التغيرات التى تميل إلى اعتبار أن هيكلة العالم إلى دول تتبع سياسات مستقلة هى هيكلة لم تعد قادرة على مواجهة تحديات العصر الحالى . وعلى الرغم من أن الجانب الاقتصادى هو الجانب الأكثر إثارة للجدل ، فإن العولمة تعد ظاهرة متعددة الأشكال لا تقتصر فقط على هذا الجانب ، وإنما تمتد لتشمل المجالات الثقافية والبيئية والسياسية والقانونية . وتتعارض التحليلات الخاصة بالعولمة على مستوى النقاش الأكاديمى من

---

(٢) سنعرض فى الخاتمة بالتفصيل للاستراتيجيات المختلفة للتنظيم والتى تتبناها الدول من خلال دراسات الحالة المقدمة فى هذا العمل .

خلال نشر العديد من الأعمال حول هذا الموضوع ، أما على مستوى الفعل الاجتماعى فيتم ذلك من خلال المشاركة العامة لحركات يطلق عليها " مناهضة العولمة " . وإذا كانت العولمة بالنسبة إلى البعض أمرًا لا مفر منه ، ومفيدًا لأكبر عدد ، شريطة أن يفتح الباب على مصراعيه أمام قوانين السوق ، فهى بالنسبة للبعض الآخر أمر لا بد من ضبطه بالقواعد والتنظيمات ، وإن اختلفت الآراء حول الوسائل والقائمين بعمليات الضبط . ويجتمع كل من رجال القانون وعلماء السياسة والاجتماع ورجال الاقتصاد حول اهتمامات مشتركة بشأن ضرورة إعادة التفكير فى العلاقات بين كلٍّ من القانون والدولة والسوق والمجتمع المدنى ، وهى الوسيلة الوحيدة التى تضمن الاستمرار فى علاقة ديناميكية مع العولمة . ويقدم هذا العمل مجموعة من التحليلات حول طبيعة هذه العلاقة الجديدة ، وبخاصة فيما يتعلق بموضوع الصلة بين الدول والنظام العالمى ، وهو إذ يتكون من نصوص نظرية ، أو دراسات حالة ، فإن هذا العمل سيطرح أيضًا رؤية مقارنة بين الدول المختلفة .

وإذا أردنا الخروج عن مذهب المانوية(*) الذى ينص على اعتبار كل شىء إما إيجابيًا أو سلبيًا فى العولمة ، فلا بد لنا من أن نفهم أبعادها وآلياتها . ففى الواقع تتجلى العولمة فى سلسلة من المجالات التى تؤثر على مختلف الدوائر فى الحياة الاجتماعية .

ظاهرة اقتصادية :

بادئ ذى بدء ، تشتمل العولمة على جانب اقتصادى يتسم بالتالى :

- زيادة وتحرير تبادل السلع والخدمات عبر حدود الدول .

(*) المانوية : مذهب مانى الفارسى صاحب عقيدة الصراع بين النور (الجانب الروحانى الخير) والظلام (الجانب المادى الشرير) والمقصود الصراع بين ضدين أحدهما إيجابى والآخر سلبى (المترجمة) .

● حرية الحركة للتدفقات المالية .

● تزايد السلطة الاقتصادية للشركات متعددية الجنسيات المنتجة للسلع أو الخدمات .

● الاتجاه نحو خصخصة الخدمات العامة مثل المواصلات ، الاتصالات اللاسلكية ، المياه ، الكهرباء ... إلخ .

لقد نجم هذا الاندفاع نحو نظام التبادل الحر ، الذى نطلق عليه الليبرالية الجديدة(٣) ، عن التعاون بين بعض المفكرين الذين تمكنوا من تجديد الفكر الليبرالى(٤) ، ومجموعة من الفاعلين الميدانيين (الاقتصاديين والسياسيين) الذين يسروا تنفيذ هذه النظريات . لقد ساهم سقوط سور برلين عام ١٩٨٩ فى إعطاء دفعة جديدة لمشروعات عولمة التبادلات ، وذلك بوضع حد للسياسة الدولية القائمة على المواجهة بين الكتلتين .

وللعولمة العديد من الفاعلين ، فعلى المستوى السياسى يجب الإشارة إلى الدول – القومية* ، والمنظمات الدولية (مثل صندوق النقد الدولى ، البنك الدولى ، منظمة التجارة العالمية ، مجموعة الثمانى ، منتدى دافوس) ، والمنظمات الإقليمية (مثل الاتحاد الأوروبى ، واتفاقية التبادل الحر لأمريكا الشمالية ... إلخ) ، أما على المستوى الاقتصادى فهناك الشركات المتعدية الجنسية ، والمؤسسات المالية التى تدير رءوس أموال ضخمة (صناديق المعاشات على سبيل المثال) ، أما بالنسبة إلى المجتمع المدنى ، فنذكر المنظمات غير الحكومية . وتسعى بعض هذه المنظمات – من خلال من تضمه من الخبراء والتنفيذيين والسياسيين – إلى التأثير فى الواقع وفى الأيديولوجيات التى

---

(3) Bruno Jobert (ed) , Le tournant neo-liberal en Europe, L'Harmattan, Paris, 1994 .

(٤) من أبرز هؤلاء المفكرين ف. حايك F. Hayek، وم. فريدمان M.Friedman .

(*) يستخدم مصطلح الدولة – القومية nation - state أو الدولة – الموحدة unitary state للإشارة إلى كيان سياسى لدولة تتمتع بالاستقلالية ويعيش بها شعب يقتسم نفس التاريخ والحضارة واللغة . وهو يعبر عن المزج

تقترن بالعولمة ، من أجل تطوير نظام قادر ، من وجهة نظرهم ، على توفير مزيد من الرفاهية والرخاء لكل العالم . وتشتمل هذه الرؤية للعولمة فى ذاتها على فكرة التقدم وعلى رؤية تطورية قوية . وعلى النقيض يرى بعض الفاعلين الاجتماعيين أن العولمة تحمل فى طياتها مجموعة من الآثار السلبية التى من شأنها الإضرار بالنظام العالمى .

ترتكز العولمة من جانب على مبادئ النمو ، وهدم الحدود القومية بما يسمح بتبادل السلع والخدمات وتحرك رءوس الأموال وزعزعة أنظمة الدولة ، وخصخصة الخدمات العامة ، كما تسعى ، من جانب آخر ، إلى دعم مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان اللذين يعدان بمثابة نماذج كونية يدعمها عدد من المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ... إلخ .

ولقد تمخض عن القوة الاقتصادية للعولمة نتائج اجتماعية وثقافية وبيئية تثير العديد من الاعتراضات ، حيث يتحول كل لقاء للقائمين على العولمة إلى فضاء للتعبير عن الاعتراض تحت ضغط الحركات " المناهضة للعولمة " (سياتل ، دافوس ، جوتبرج ... إلخ) . كما تحاول المظاهرات المناهضة – مثلما حدث فى بورتو إليجرا عام ٢٠٠١ – أن تقترح نماذج بديلة عن فكر "سياسة السوق" . وتطالب هذه الحركات المناهضة(٥) بأن تخضع الاختيارات الاقتصادية والسياسية التى يقوم بها فاعلو العولمة لقواعد اللعبة الديمقراطية . وفى مواجهة هذه الآراء المتناقضة حول الظاهرة نفسها ، سنحاول من خلال إسهامات هذا العمل أن نبرز تناقضات العولمة ، وأن نوضح كيف يمكن ، من خلال التنسيق الجيد بين المحلى والعالمى ، أن تتمكن الدول والمواطنون من البقاء بوصفهم فاعلين لهذه التحولات وليس ضحايا لها .

بين مفهومى الدولة والوطن ويستخدم لتأكيد تلاشى الفروق بين مختلف الجماعات العرقية (المترجمة) .

(٥) تم استخدام المصطلح " مناهضة العولمة " للتعبير باختصار عن الاعتراضات ضد العولمة . وهو بالطبع مصطلح شديد الاختزال وذلك لكى نتأمل تعقد القضايا التى يطرحها ، تلك القضايا التى لا تقتصر فقط على

ظاهرة قانونية :

لا تقتصر العولمة على كونها عملية اقتصادية فحسب ، وإنما يرتبط بها أيضًا بعض التغيرات الهائلة ، خاصة فيما يتعلق بالنظم والقواعد ، فمن الجلى الواضح أن القانون " الحديث " ، الذى يمثل ميراث التيارات الفكرية التى تطورت خلال الفترة من القرن السادس عشر إلى القرن التاسع عشر ، لم يعد أفضل وسيلة لتنظيم العلاقات بين الدولة والمجتمع المدنى والسوق . فكما أوضح العديد من الكُتاب(٦) ، فإن القانون الحديث القائم على مبادئ هرمية المعايير ، والكونية ، والذاتية ، يتراجع شيئًا فشيئًا أمام أسلوب ما للتنظيم المعيارى البراجماتي ، معتمدًا على مفاهيم أكثر رخاوة مثل مفهوم المرونة ، والنسبية ، والتفاوض ، والمركزية المتعددة . ويصاحب هذا التوجه نحو الأشكال الجديدة للتنظيم إعادة النظر فى مركزية الدولة باعتبارها منتجًا للمعايير . ولقد أوضح تحليل السياسات العامة والنقد ، الذى صاغته المدرسة الألمانية بصفة خاصة ، أن الدولة تتجه إلى تبنى تدخلات أكثر ملاءمة للتعقيد المتزايد للمجتمع ، وذلك فى مواجهة الصعوبات التى تفرضها من أعلى السياسات التنظيمية .

إضافة إلى ما سبق فإن ظاهرة العولمة ترتبط بشدة بقوانين لامركزية تتسم بجدلية معقدة بين المحلى والعالمى ، وتشابك الحقوق المجتمعية والدولية والوطنية الإقليمية ، وتطور أساليب فض النزاعات التى لا تحسم من خلال القضاء ، مما يؤدى جملةً إلى إعادة النظر فى الرؤية الشاملة الحديثة للقانون ، ثم إن ظهور فاعلين غير الدولة يشاركون فى وضع النظم من خلال تطوير الشبكات الدولية والإقليمية – أمر يتحدى الطريقة التقليدية لصياغة القانون ، كما نشهد تشظى مصادر القانون الدولى عند ظهور ما يطلق عليه القانون المرن **soft law** ، الذى يتسم بأفعال تم التواضع عليها

الرفض القطعى للعولمة ، لكن تلك التى تتمحور بصفة خاصة حول ضبط العولمة .

(6) André-Jean ARNAUD, Entre modernité et mondialisation: cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et l'Etat, Ed. L.G.D.J. Paris, 1998; Charles- Albert Morand, Le droit néo-moderne des politiques publiques, Ed L.G.D.J., Paris, 1999.

وقوانين للسلوك ومبادئ موجهة ... إلخ ، بالإضافة إلى أن بعض المنظمات الدولية مثل مجموعة الثمانى والبنك الدولى وصندوق النقد الدولى ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنظمة التجارة العالمية ، إلى جانب بعض المنظمات الإقليمية مثل الاتحاد الأوروبى أو اتفاقية التبادل الحر لأمريكا الشمالية - قد ضاعفت من تأثيرها باعتبارها منتجة للقوانين . وبدأت تسوية بعض النزاعات بالابتعاد عن الطرق التقليدية للتسوية من خلال آليات التحكيم والوساطة ...إلخ . أما فيما يتعلق باللجوء إلى القضاء ، فلقد حظيت المنظمات غير الحكومية بأهمية كبيرة على مستوى تمثيل المجتمع المدنى أمام الهيئات القضائية الدولية ، وكذلك فيما يخص الكشف عن انتهاكات الدول للقانون .

وبالتوازى مع هذه الحركة نحو اللامركزية ، بدأت بعض المبادئ القوية فى فرض نفسها على المستوى العالمى ، فبرزت الديمقراطية كمبدأ للتنظيم السياسى ، وحقوق الإنسان كمبدأ قانونى وأخلاقى ، واعتبرا نماذج يجب " عولمتها " ، كما تم تكريسهما فى الاتفاقيات الدولية باعتبارهما يمثلان محاولة لتوحيد الاختلافات على قاعدة واحدة مشتركة بين أكبر عدد ممكن ، وعلى الرغم من ذلك يصطدم تحقيق هذه المبادئ بسيادة الدول التى ترفض بصفة عامة قبول أى سيطرة دولية على شئونها الداخلية . وبدأت العدالة الدولية فى الظهور ، وكثيراً ما طولب بحق التدخل لكن التحقيق الفعلى للأهداف يتقدم ببطء . وتبرز النتيجة السياسية لهذه اللامركزية فى صياغة القوانين كنوع من فقدان الدولة لمركزيتها باعتبارها مصدراً للقوانين ومصدراً للعدالة .

ظاهرة سياسية :

ارتبطت العولمة ، منذ بداياتها الأولى ، بإعادة النظر فى دور الدولة تحت الشكل المعروف بدولة الرفاهة state of welfare . وفى إطار السعى إلى إعادة تفهم دور الدولة فى الشكل الجديد ، ظهر مفهوم الحكم الصالح (بابادوبلوس Papadoupolos)(٧) فى

النقاش الأكاديمى وفى المنظمات الدولية(٨) ، حيث فرض نفسه بصفة أساسية نتيجة لاختراق أيديولوجيات العولمة وممارساتها . فخلال الثمانينيات قامت بعض الأعمال بالفعل بإبراز سمات التنظيمات الاجتماعية المعقدة وأوضحت الصعوبة المتزايدة فى قيادة هذه التنظيمات من قبل منظمات شديدة الهرمية(٩) . وفى الواقع أثبتت بعض الأعمال التجريبية أنه ليس من المؤكد أن تعطى القيادة الطولية والرأسية النتائج المتوقعة ، وبخاصة فى حالة تنفيذ السياسات العامة ، ولا سيما هامش مناورة الأنظمة الفرعية التى تتوجه إليها هذه التنظيمات . وهكذا فلقد أدى فقدان الدول للمركزية القانونية ، الذى أشرنا إليه فيما سبق - إلى أن تقوم هذه الدول بإرساء أشكال جديدة للعمل ، آخذة فى الاعتبار وجود شبكات ذاتية التنظيم ومتصلة ببعضها البعض ، وتزايد العلاقات الأفقية وسلطة الفاعلين الذين تتوجه إليهم السياسات العامة(١٠) .

وكما أوضح هيلد **Held** ومجموعته(١١) فى كتابهم ، يتعارض العديد من الأطروحات حول آثار العولمة على تغيرات دور الدولة . فبالنسبة إلى البعض ، قد تكون

---

(٧) تشير أسماء المؤلفين بين الأقواس إلى نصوص متضمنة فى هذا العمل .

(8) Our Global Neighborhood, The Report of the Commission on Global Governance, Oxford University Press, 1995.

(9) Paul AMSELEK, " L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales " , dans Revue du Droit public et de Science politique, mars-avril 1982, 275-294; Niklan LUHMANN, The Differenciation of Society , Columbia University Press, New York, 1982; Gunther TEUBNER, " Substantive and Reflexive Elements in Modern Law " dans Laws and Society Review, 17 (2) , 1983; Charles Albert MORAND, L'Etat propulsive: Contributions à l'étude des instruments d'action de l'Etat, Publisud, Paris, 1991; Charles MORAND, Op.cit, 1999; Helmut WILLKE, " Trois Types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes .finalisés et programmes relationnels" , dans C. A. MORAND op.cit, 1991; Yannis PAPADOPOULOS, Complexité sociales et politiques publiques, Ed. Montchrestien, Paris, 1995.

(10) Charles- Albert MORAND, Op.Cit., 1999 .

(11) David HELD & Anthony McGrew, David GOLDBLATT & Jonathan PERRATON, Global Transformations, Polity Press, Cambridge, 1999.

العولة مصدراً لتآكل سلطة الدولة ، بينما قد تكون بالنسبة إلى البعض الآخر على النقيض من ذلك ، مصدراً لتوطيد هذه السلطة ، بينما قد ترى مجموعة وسطية فى هذه الظاهرة فرصة للدولة لإعادة صياغة أدوارها وهيكلتها . ويبدو لنا أنه من المجازفة تقييم الوضع على أساس كسب السلطة أو خسارتها ، لكن بالتأكيد يمكننا القول بأن على الدولة إعادة تحديد موقعها فى إطار هذا الثلاثى "عملية التحرير - الخصخصة - التنظيم" (مالدونادو **Maldonado**) ، الذى يتوسط ظاهرة العولة .

فى الواقع من المؤكد أن البيئة المحيطة بالدول قد تغيرت منذ ما يقرب من عشرين عامًا نتيجة للعولة . فهناك أولاً تداخل الاقتصاديات الذى أصبح أكثر وضوحًا ، فالتغيرات التى تحدث فى منطقة ما من العالم قد تؤثر على مناطق أخرى بعيدة تمامًا جغرافيًا ، الأمر الذى يزيد من الاعتماد المتبادل بين أنظمة "الدولة - القومية" . ثانيًا ، تزايدت سرعة التبادلات بشكل واضح ، حيث يتم حاليًا تبادل الاتصالات فى الوقت نفسه من خلال التطور المعلوماتى ، الأمر الذى أدى إلى انخفاض وقت رد الفعل . ثالثًا ، يجب على الأنظمة أن تحسن من أدائها فيما يتعلق بالمعرفة (أولجياتى **Olgiati**) ، حتى يتسنى لنا - قدر الإمكان - التنبؤ بالتغيرات التى تطرأ على البيئة . رابعًا ، بعض التحديات الواجب على الدول - القومية مواجهتها لا يمكن معالجتها على المستوى الوطنى ، ونقصد بصفة خاصة الجريمة المنظمة ، وقضايا البيئة ، وانعدام التوازن بين الشمال والجنوب ، والإشكاليات المرتبطة بالهجرات الدولية . إن هذا التزايد فى التعقيد البيئى والأمور الاحتمالية يجب أن يدفع النظم السياسية إلى إعادة التفكير فى العلاقة بين العولة وما هو محلى . وفى هذا الصدد يقوم بعض الكتاب بالدفاع عن الفكرة القائلة بأن الدول لا يجب عليها العمل فى اتجاه إلغاء التنظيم ، وإنما إعادة التنظيم[١٢] القائم على معايير تسمح بأن يكون هناك فهم جيد لرهانات العولة .

---

(12) Jacques CHEVALLIER, Institutions politiques, Ed. L.G.D.J.Paris, 1996..

لا يوحى مفهوم الحكم الصالح بمدلول واحد ، لكنه بصفة عامة يصف العمليات والمناهج التى من خلالها يسعى عدد من الفاعلين المختلفين - مثل المؤسسات السياسية والخاصة ، والمجتمع المدنى ، ونشطاء السوق - إلى حل المشكلات التى تتمخض عن مواجهة المصالح المتعارضة . ويجب أن يقوم الحكم الصالح الجيد على المشاركة والشفافية والعدالة ، كما يجب أن يشتمل على عدد كبير من الفاعلين الاجتماعيين(١٣) ، غير أن المعنى الذى يوصف به الحكم الصالح يختلف تبعًا لوضع الكيان الذى يحدد محتواه . وهكذا عادة ما تتعارض رؤيتان مختلفتان للحكم الصالح ؛ فإحداهما انطلاقًا من الفكر الليبرالى ، تريد أن يقتصر دور الدولة على توفير الحدود الدنيا للظروف التى يمكن أن يتم فيها مساومة المصالح على أسس عادلة للجميع . ويهدف هذا الاختيار ، الذى يطلق عليه "خلق السوق" "**market-making**" أو "الدمج السلبى" (١٤) ، إلى الحفاظ على قواعد عادلة لجميع المشاركين فى السوق (سواء كانوا فاعلين على المستوى الحكومى أو الخاص) . أما الثانية فانطلاقًا من الفكر المؤسسى والذى يطلق عليه "تصحيح السوق" "**market-correcting**" أو الدمج الإيجابى"(١٥) فيهدف إلى الربط الفعال بين السياسة والسوق والمواطنين من خلال توفير الفرص ، حيث تثمن قدرة الفاعلين على العمل . ولا يقتصر هذا النوع من الحكم الصالح على النظام المحلى وإنما يجب أن يكون منهجًا للتنظيم يتم تبنيه على المستويات الدولية والمحلية والإقليمية ... إلخ .

---

(13) Carlos R.S. MILANI, " La globalisation, les organisations internationals et le débat sur la gouvernance' , in GEMDEV, Mondialisation. Les mots et les choses , Ed. Karthala, Paris, 1999 .

(14) Fritz Scarpf, Gouverner L'Europe, Presses de Sciences Po., Paris 2000.

(١٥) المرجع السابق .

ظاهرة ثقافية :

تنطوى العولمة أيضًا على مظاهر ثقافية لا يكف المشنعون عن ذكرها . فبعيداً عن أسطورة القرية الكونية Global village لماكلوهان McLuhan ، ستتكشف الثقافة المعولمة بفعل الاستراتيجيات العدائية للمؤسسات متعدية الجنسيات . فإن لم يتم ضبط هذه الحركة ، فلسوف نشرب المشروبات نفسها ، ونشاهدالأفلام أو البرامج التليفزيونية نفسها ، ونشترى المنتجات نفسها فى جميع أنحاء العالم . ويكمن الخطر هنا فى اختفاء أنماط الحياة المتنوعة على المستوى الغذائى والاقتصادى أو الرمزى ، وفى أن نشهد" تحول كل مظاهر الحياة إلى قضايا اقتصادية إن لم يكن إلى مجرد سلع "[١٦] . بالإضافة إلى ذلك ، فإن تطور تكنولوجيا المعلومات الحديثة يعد أحد عوامل تعزيز الثقافة المعولمة . فوفقًا لما يراه أنصار المزيد من الليبرالية ، يجب أن تعامل المنتجات الثقافية كغيرها من المنتجات ، وأن تخضع بالتالى لقانون السوق . أما بالنسبة للاستثناءات الثقافية – وهى الدعوة التى تعد فرنسا داعيتها فى أوروبا – فسيعدونها أمرًا ضارًا . إن المخاوف التى يثيرها هذا التوحيد الثقافى كثيرة . ففى الواقع هل يمكن تحت ضغط هذه الآلة العجيبة الموحدة والتى تسمى "العولمة" أن يستمر تنوع الثقافات ؟ إن الصور والتمثلات والمرجعيات الثقافية يدهمها خطر التنميط تحت تأثير وسائل الإعلام الجماهيرية . فهل سيصبح النموذج الثقافى والاقتصادى الغربى الذى يتم تصديره إلى كل أرجاء الأرض هو المرجعية المشتركة الوحيدة ؟

فإذا ما نظرنا إلى الثقافة باعتبارها إنتاجا للمعرفة ، تتزايد مخاوفنا تجاه عملية تسخير المعرفة لصالح الاقتصاد . حيث يدفع إنشاء المعاهد البحثية الخاصة وتراجع

---

(16) Serge LATOUCHE " La mondialisation demystifiée " in E. GOLDSMITH et J.MANDER, Le process de la mondialsiation, Ed. Fayard, Paris, 2001, pp 7-27; Helena NORBERT-HODGE " le rouleau compresseur de la modernisation" , Idem., pp69-83 .

قيمة المعرفة الأكاديمية التقليدية الهيئات السياسية إلى التساؤل حول الاستراتيچيات التى يجب تبنيها للحفاظ على رأس المال الثقافى المنتج وفقًا للمعايير العلمية المعروفة (أولجياتى) ، وحيال ذلك ، تطالب المنظمات والمواطنون الدول بوضع النظم الضابطة .

وعلى الرغم من هذه التحفظات ، فإن ما درج على تسميته بـ " الثورة المعلوماتية " التى نجمت عن التقنيات الجديدة يسمح أيضًا بإحياء دور المجتمع المدنى الذى يستخدم بتوسع هذه الإمكانيات الجديدة من أجل تنظيم نفسه فى مؤسسات ، والإسهام مع الآخرين فى الجدل الدائر حول العولمة وآثارها (الإيجابية والسلبية) . إن الثقافات ليست منفصلة بعضها عن بعض ، كما يجب الأخذ فى الاعتبار أن هناك بعض المزج الثقافى الناجم عن انفتاح الأسواق ، وتدفق المعلومات ، وسهولة حركة الأشخاص . وفى هذا الإطار يعتقد معارضو العولمة أن الدول عليها أن تتخذ موقفًا حيال سيطرة ثقافة على أخرى ، وبصفة خاصة يجب التحرك ضد الاستعمار الثقافى للقوى الاقتصادية الكبيرة مثل الولايات المتحدة الأمريكية . أما إذا ما انصهرت ثقافات داخل أخرى أو اختفت بفعل العولمة ، فستظهر ثقافات أخرى للسبب نفسه ، وما ثقافة "مناهضة العولمة" إلا برهانًا واضحًا .

ظاهرة بيئية :

يميل منطق النظام الرأسمالى ، وبالتالى منطق عولمة التبادلات ، إلى الرغبة فى تكديس المكاسب مع تجاهل التكلفة البيئية لتشغيلها ، الأمر الذى يعد أحد الآثار السلبية للعولمة التى أبرزتها حركات الدفاع عن البيئة . وفى الواقع يمكن للعولمة التى لا تحكمها أية ضوابط أن تؤدى إلى آثار بيئية لا يستهان بها ، ويلخص مفهوم التنمية المستدامة (بيرجنمير Burgenmeier) المخاوف المرتبطة بالنتائج البيئية للعولمة ، حيث تحوم دوائر القلق حول العديد من القضايا ، منها على سبيل المثال : الإفراط فى استغلال الموارد الطبيعية ، واختفاء التنوع البيولوجى ، وارتفاع درجة حرارة الأرض ، وأخيرًا الآثار الاجتماعية الناجمة عن هذه الظواهر .

من وجهة نظر التنوع البيولوجى ، فإن تدمير مساحات شاسعة من الغابات بهدف الاستغلال الاقتصادى ، بالإضافة إلى الزراعة المكثفة لمحاصيل تناسب أكثر التجارة الدولية - يُعرِّض مناطق بأكملها للخطر، فتحت تأثير الشركات متعددة الجنسيات يقل التنوع البيولوجى وبالتالى تراث الإنسانية . لقد خصصت أيضًا مناطق بأكملها للزراعة الأحادية المخصصة للتصدير ، كما أن نقل السلع لمسافات طويلة للغاية يترتب عليه خسائر بيئية ، بالإضافة إلى أن تدمير الزراعات المحلية يدفع الملايين من الفلاحين إلى التكتلات الحضرية المكدسة أصلاً بالسكان ، كما يسهم تركز الأنشطة فى بلاد أو مناطق تتوافر فيها الأيدى العاملة الرخيصة فى التمدن المتزايد المتركز فى بعض المناطق ، ويؤدى تطور المدن الحضرية حيث الكثافة السكانية المستمرة إلى تراجع الضوابط والنظم الخاصة بسوق العمل مما يفتح المجال أمام استغلال الأيدى العاملة . أما الحكومات ففى مواجهة مخاطر البطالة ، تقع تحت رحمة الشركات متعددة الجنسيات التى تعد بتوفير بعض فرص العمل ، لكنها فى المقابل تطالب بشروط ضريبية وبنية تحتية لا يستهان بها . أما عن الجهود التى يبذلها المجتمع الدولى لوقف ارتفاع درجة حرارة الأرض ، فما زالت خاضعة للضرورات الاقتصادية وتجد عنتًا كبيراً فى فرض نفسها . وما كانت إعادة النظر فى بروتوكول كيوتو من قبل الولايات المتحدة الأمريكية فى مارس ٢٠٠١ إلا دليلاً صارخًا على ذلك .

إن الإشكاليات المرتبطة بعلاقة الإنسان ببيئته تشكل بحق - بالمعنى الواسع للكلمة - قضايا تستوجب عملاً جماعيًا من قبل المحافل الدولية وكذا على المستوى المحلى . وفى هذا الإطار تعد هذه الإشكاليات موضوعًا مميزًا للتفكير بشأن العولمة ، وبمقتضى المبادئ المؤسسة لمفهوم التنمية المستدامة ، لا بد من مصالحة الأهداف الاقتصادية مع الحفاظ على الوسط الحيوى والعدالة بين الأجيال .

٢- العولمة بين المحلى والعالمى :

تسمح لنا هذه اللمحة المختصرة والمسائل الجدلية التى تثيرها حول وجوه العولمة بأن نتناول القضية الرئيسية فى هذا الكتاب، والتى تتمثل فى العلاقة بين المحلى والعالمى داخل هذا الإطار الذى يتسم أكثر فأكثر بالاندفاع نحو المزيد من التبادلات المعولمة . ويرتبط تعريف المحلى بالمجال الذى يتم تحليله وبشكل السلطة الخاصة به ، حيث سيتم استخدام مصطلح المحلى فى سياق هذا العمل لوصف سلطة الدول بصفة خاصة .

لماذا يعد المحلى مفهومًا ضروريًا لفهم العولمة ؟ تنبع هذه الضرورة أساسًا من ثلاثة أسباب ، أولها : أن المستويات المحلية يمكن أن تتأثر بظواهر تحدث على بعد مئات الكيلومترات . ثانيها : أن المحلى يميل إلى الامتداد نحو المستوى العالمى ، حيث تستهدف علاقات القوى تحويل بعض الأنشطة أو الفاعلين الذين كانوا فيما سبق عالميين إلى " المحلية " . ثالثها : أن المحلى يميل إلى التجمع فى شبكات (مثل الاتحاد الأوروبى على سبيل المثال) للدفاع عن المصالح المشتركة .

ويساعدنا تحليل العلاقات بين الدولة والعولمة – من خلال عرض بعض دراسات الحالة – على إبراز الفكرة التى وفقًا لها تبقى الدول أحد الفاعلين الأساسيين لضبط العولمة ، سواء كان ذلك من خلال زيادة التبادلات الحرة أو ضبط التأثيرات غير المرغوبة . وتوضح الإسهامات المطروحة فى هذا الكتاب أن الدول قد أعدت مجموعة كبيرة من استراتيچيات التدخل وأن أدوارها قد تنوعت . وترتكز هذه الفرضية على حقيقة أن الدول ما زالت هى المصدر الأول لتكوين رابط المواطنة ، وبالتالى فهى أحد المصادر الرئيسية لإعطاء الشرعية للعمل العام ، وبصفة خاصة السياسات العامة ، كما أنه باستطاعة الدول أن توفر لنفسها السبل بحيث لا تصبح العولمة شكلاً جديداً

للكونية* وإنما فرصة للتعبير عن النزعات الخصوصية** والتنوع ، كما أن الدول تلعب دوراً رئيسيًا للتصدى لسيادة النزعة الاقتصادية ومن أجل زيادة سلطة المواطنين . ووفقًا لما نراه سيكون إذن تراجع سلطة الدولة الذى يشعر به البعض نوعًا من إصلاح أساليب الضبط والتنظيم ، حيث تتميز الديمقراطية بأنها فى حركة دائمة لا يمكن لها أن تتجمد فى مؤسسات ثابتة ، وليس إعادة تعريف أساليب التنظيم على مستوى الدولة أو خارجها ، أو على المستوى الإقليمى ، الذى أخذ يتحدد من خلال تحديات العولمة ، إلا دليلاً واضحًا . إن اندثار دور الدولة ، الذى تنبأ به البعض ، لا يزال بالتأكيد بعيداً وقد لا يحدث على الإطلاق ، إذا ما استمر نسج الوشائج والعلاقات بين المواطنة والمجتمع المدنى وصفوة القادة .

وتبعًا لبعض النظريات ، ستكون المعاينة القائلة بانحسار سلطة الدولة أحد الأسباب الرئيسية لعدم المبالاة المتزايدة نحو السياسة (الامتناع عن التصويت ... إلخ) . وهكذا ، تتعرض الدول وقادتها من الصفوة لضغط المجتمع المدنى ليثبتوا أن قدرتهم على الحفاظ على الأمن والمساواة والعدالة الاجتماعية لا ترتبط بانتشار نظام التجارة الحرة . ولذلك ، لا بد أن تطرح الآليات الإبداعية للربط بين المحلى والعالمى حلولاً لانحرافات العولمة التى تتجسد فى تراجع الأنظمة الضابطة لآليات التضامن الاجتماعى ، وانحسار سلطة الدولة والمواطنين ، وسوء استغلال الكوكب ، فضلاً عن الترويج لكل الأنشطة الإنسانية باعتبارها سلعًا تباع وتشترى . وعلى عكس النظريات القائلة بـ"دور أقل للدولة" يجب على الدول فى سبيل الوصول إلى غاياتها أن تكون قوية ؛ أى يتعين عليها أن تتسم بالديمقراطية واللامركزية واحترام حقوق الإنسان والأقليات ، وأن تكون مستقرة اقتصادياً ومرتكزة على قضاء مستقل ، ولا بد أيضًا أن يكون تعزيز هذه المبادئ جزءًا من مشاريع العولمة .

(*) الكونية : مذهب فلسفى لا يعترف بأية سلطة إلا بالقبول العام بعكس الفردية (المترجمة) .

(**) الخصوصية : نظرية الذين يريدون الاحتفاظ بتقاليدهم وحرياتهم ضد الدولة (المترجمة) .

المركز ، المحيط ، الشبكة :

يقتضى التعريف بالظواهر التى تصاحب العولمة وعلاقاتها مع المحلى تغيير المفاهيم التى يمكن لنا من خلالها ضبط هذه الظواهر ، فإذا ما كنا نعتقد فى سلطة الدول باعتبارها المنظمة للتبادلات والضابطة للتأثيرات غير المرغوبة للعولمة ، فنحن نعتقد أيضًا أن ذلك لن يتم دون وجود تنظيم شبكى ، فالتحديات التى تنتظر الدول لا يمكن إدارتها بشكل أحادى . إذن يعتبر مفهوم التشبيك مفهومًا أساسيًا فى هذا الصدد ، ويختلف عن الطريقة التقليدية التى نتناول بها علاقة " المركز / المحيط "(١٧) . وفى الواقع كان هذا التفرع الثنائى يستند على فكرة أن المركز يمتلك الموارد والحكم الذاتى اللذين يمكنانه من السيطرة على المحيط . غير أن عملية العولمة أنهت هذا التشبيه المكانى ، بحيث لم تعد المركزية تتحدد مقارنة بالمكان الجغرافى ، وذلك لكونها فى حركة دائمة . فوفقًا للأوضاع والظروف السائدة ، وتبعًا لسهولة حركة التدفقات النقدية والمعلومات والسلع والخدمات ، يمكن أن يصبح أحد الأماكن مرة فى المركز وأخرى فى المحيط . وبالتالى يعتبر وضع الفاعلين العالميين بناءً يتحدد تبعًا للسياق وليس له وجود فى ذاته ، كما أن المستوى الذى يوجد به هؤلاء الفاعلون (سواء محلى أو عالمى) لا يعد معطًى جغرافيًا أو سياسيًا ، وإنما يتشكل من خلال علاقات السلطة الاجتماعية والسياسية ، فهناك أماكن كانت فيما مضى مراكز صناعية ثم حلت محلها شبكات إنتاجية جديدة مبعثرة تثير التفكير فى منظمات العمل اللامركزية . فعلى سبيل المثال ، تستتبع حركة التدفقات النقدية السريعة والمتسمة بالمعلوماتية على سبيل المثال إمكانية حدوث نوع من عدم الاستقرار فى النظام المالى العالمى انطلاقًا من مكان " يقع فى المحيط "(١٨) ، إذن من الحتمى أن يتكتل المحلى فى شبكات ، سواء كانت شبكات من الدول ، أو شبكات من المواطنين ، أو منظمات يشكلها المواطنون .

---

(17) GEMDEV , op.cit, 1999.

(18) Kevin COX (ed), Spaces of Globalization, Reasserting the Power of the Local, The Guildorf Press, New York, London, 1997 .

فى هذا الإطار يُمكننا إدراك الأمور ، انطلاقًا من مفهوم الشبكة ، حتى نصف الوضع الذى نجم عن العولمة بشكل أفضل ، فوفقًا لما يراه بعض المحللين ، تنطوى العولمة على " ضغط " للزمان والمكان ، الأمر الذى يصعب السيطرة عليه إلا من خلال تنظيم شبكى . وفى الواقع تتميز فكرة الشبكة بتوفير قدرة كبيرة على العمل .

كما أنها تسمح بالعمل داخل سياق المبادئ والقرارات التى يتخذها أعضاء الشبكة . إذن فالأمر لم يعد يتمثل فى مركز يملى قانونه على المحيط ، وإنما تشاور شبكى يساعد على وجود أعمال تنفذ بشكل محلى تأخذ فى الاعتبار المصالح الخاصة[١٩]. ويعتبر الاتحاد الأوروبى بآلياته التى يتبناها فى اتخاذ القرارات وتنفيذها مثالاً يوضح جيداً تجمع الدول فى إطار شبكى . وتوضح بعض النصوص الواردة فى كتابنا هذا (كريميو وأولجياتى Cremieux et Olgiati) إلى أى مدى ساعدت الشبكات على زيادة نفوذ أعضائها .

العولمة - زيادة الكونى أم عودة للتعددية :

وفقًا لأطروحة أرنو Arnaud[٢٠]، لا يمكن لعملية العولمة أن تتم دون وجود المحلى، فعلى عكس ما تم بالنسبة لتنظيم القانون الحديث القائم على مفهوم العام ضد الأنظمة الخاصة ، التى كانت قوية للغاية فى عصر ما قبل الحديث ، تعلن العولمة عودة النزعات الخصوصية ، بل إنها أيضًا قد تشكل تجديداً للأنظمة الخاصة التى تم استبعادها لصالح بناء الدول - القومية المركزية . ويتسم قانون العولمة بإمكانية تشكيل فضاءات تحت أو فوق قومية ، وذلك من خلال التعددية الثقافية ، والتنظيم القانونى المرن على المستوى المحلى ، عن طريق تنوع إنتاج معيارى يمكن مقارنته بالقانون الموحد ما قبل الحديث . وعلى هذا إذا كانت العولمة تدعو فقط إلى سيادة " قانون السوق " على كل

---

(١٩) كما هو الحال فى الأنظمة التى يكون فيها الدعم فى أساس إجراءات التنفيذ .

(20) André- Jean ARNAUD, op.cit, leçon 2, 1998.

الآليات الاجتماعية الأخرى ، فلن تؤدى إلا إلى زيادة عدم المساواة ، وستتحول إلى معركة بين مجموعات مسيطرة ومجموعات مسيطر عليها . وعلى العكس من ذلك إذا استطاعت هذه الحركة العالمية أن تكون فرصة لتطوير الضوابط السياسية والقانونية والاقتصادية بحيث تجعلها أقل مركزية، فسينعكس ذلك على تنامى نفوذ المجتمع المدنى . هناك بعض القضايا التى يمكن طرحها على المستوى المحلى وتنظيمها من خلال وسائل براجماتية ومرنة تأخذ فى الاعتبار التعددية الفكرية، غير أن ظاهرة العولمة ما زالت بعد حديثة لكى تسمح بأن يتم تقييمها داخل هذه الأطر .

وتعتبر عودة تيار النزعات الخصوصية حقيقة ثابتة فى كثير من مناطق العالم ، فالأصوات الداعية إلى " الخصوصية "، التى كانت السلطة المركزية تسحقها ، تطالب الآن بإمكانية التعبير عن نفسها[٢١] . ولن يتم تدعيم " رابط المواطنة " إلا من خلال استجابة مناسبة من قبل الدول مع الأخذ فى الاعتبار الأوضاع المحلية وحقوق الإنسان . كما يمكن لبعض أساليب الاعتراف بالهوية والتنظيم الاجتماعى الاقتصادى أن ترى النور تحت تأثير المحلية . أما على المستوى القانونى فإن النصوص المقدمة فى هذا الكتاب دليل على مقدرة الدول الابتكارية على صياغة أساليب تنظيمية قانونية تضمن حماية مصالحها وأيضاً مصالح مواطنيها (مالدونادو ، بورجو Maldonado, Bourgou) .

سياسة ، ومواطنة ، وشرعية :

تقودنا حتماً التغيرات ، التى لا نلبث أن ندركها عندما نتحدث عن العولمة ، إلى قضية تراجع السلطة (والمسئوليات) . فهل يمكن للدول أن تعمل لصالح تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة والأمن بين المواطنين فى عالم لا تمت فيه سرعة الحركات الاقتصادية بصلة إلى أزمنة سن القوانين والعدالة ؟ إن هذه الدول - كما سبق أن عرضنا- يجب عليها ، بعد أن تزعزعت مكانتها باعتبارها كانت القابض المركزى على

---

(٢١) من أشهر هذه المجموعات هنود شيابا بالمكسيك .

السلطة ، أن تصوغ من جديد أستراتيجيات تمكّنها من البقاء كممثل لمواطنيها . فكما أسلفنا الذكر ، تحتفظ الدول بدور أساسي فى لعبة السيادة والتبعية الجديدة ، على الرغم من أن السلطة قد فقدت جزئيًا إقليميتها وهرميتها . ومع ذلك تختلف النظريات الخاصة بدور الدول : فهل يجب عليها أن تمارس دور الفاعل أم الحَكم أم المحرك أم أن هناك دورًا آخر ؟ عندما نحلل الدراسات التجريبية التى يتضمنها هذا الكتاب، نعتقد أنه من المستحيل أن يكون هناك رد موحد على هذه الأسئلة ، فالإجابة يجب أن تكون متفاوتة تبعًا لمجالات عمل الدولة ، كما أنه لا يمكن التأكيد بأن على الدولة أن تؤدى دورًا واحدًا فى كل المجالات ، حيث يختلف هذا الدور وفقًا لما إذا كان الأمر يتعلق بمجال الحماية الاجتماعية أو مجال التحفيز الاقتصادى ، كما أن هذا الدور يعتمد أيضًا على قدرات الدولة على الفعل (دولة قوية) وعلى صورة السلطة التى تتطور الدولة فى إطارها . وفى هذا الصدد لا تسمح الخطابات الموحدة والعامة بقياس مدى تعقد الضوابط السياسية الجديدة ، بينما فى المقابل تمكننا الدراسات المطروحة فى هذا الكتاب من توضيح مجموعة الأدوار الجسيمة التى تضطلع بها الدول [٢٢] .

فعلى سبيل المثال تجد الدول من خلال كيانات التنظيم الموحدة - مثل الاتحاد الأوروبى - أساليب مبتكرة ومجددة لإعادة التنظيم . فكما سبق ورأينا ، تحتفظ الدولة فى مواجهة الانفجار الذى حدث مع العولمة بمكانة مهمة[٢٣] ترجع فى الأساس إلى دورها كوسيط بين الكيانات فوق القومية (الاتحاد الأوروبى ، ومنظمة التجارة العالمية) ، وبين الكيانات الفرعية التى تتوجه إليها السياسات العامة . وتستلزم هذه العلاقة بين مختلف كيانات التنظيم (منظمات دولية ، هيئات أوروبية ، تنظيم حكومى داخلى) أن يتوافر لدى الدول مهارات عالية فى التفاوض ، والتنسيق والتناغم[٢٤]، وهو ما يعد

---

(٢٢) نستعرض فى الخاتمة هذه الأدوار بطريقة منهجية .

(23) André-jean ARNAUD, op.cit, 1998 .

(٢٤) على سبيل المثال ، تستلزم طرق حل النزاع بشأن المصالح داخل منظمة التجارة العالمية وجود مفاوضات بين الدول .

شرطًا أساسيًا حتى لا يقتصر دور الدولة على مجرد ردود الأفعال فى إطار التغلب على الآثار السلبية للعولمة (٢٥) . وفى هذا الصدد ، فإن السياسات الفعالة والإيجابية التى تأخذ فيها الدول المبادرة تعد أمرًا ممكنًا ، بل وأحيانًا ضروريًا .

وعن التساؤل حول معرفة ما إذا كانت العولمة تحمل فى طياتها فقدان سلطة المواطن ، فليس من الممكن إعطاء رد مطلق ، فتوجهات الشرعية التى تُفرض على الدول إزاء المواطنين هى الراعى اللازم للتنظيم الجيد لحركات العولمة ، حيث تلعب الدولة دور الرابط الرئيسى بين المستوى العالمى والمواطنين ، هؤلاء المواطنون الذين اكتسبوا إمكانيات متزايدة للفعل بفضل انفتاح القانون الدولى الذى يسمح بإعادة الاعتبار لمصالح المواطنين (أو مجموعات المواطنين) فى مواجهة قرارات الدولة التى ستصبح غير شرعية فى نظرهم. ويمكن بالتالى أن يتنامى نفوذ المواطنين فى ظل شرطين هما : من ناحية ، الحفاظ على دولة قوية (٢٦)، ومن ناحية أخرى ، انفتاح هذه الدولة على التعاون الدولى .

عولمة الاقتصاد / أقلمة(*) الأفراد :

إذا كنا قد تحدثنا كثيرًا حتى الآن عن التدفقات النقدية والمعلوماتية أو تلك الخاصة بالسلع والخدمات ، فإن القضية الاجتماعية تفرض تحديات أكثر تعقيدًا على أجهزة تنظيم العولمة ، وبصفة خاصة على الدول . ففى إطار سهولة حركة التدفقات

---

(٢٥) خصوصًا من أجل مواجهة البطالة التى نشأت نتيجة تغير الخيار الاقتصادى ، أو التلوث الناجم عن الاقتصاد ، بل وأيضاً المخاطر الصحية التى نجمت عن نظام الإنتاجية .

(٢٦) كما سبق أن ذكرنا التعريف فى هذه المقدمة .

(*) والمقصود بها توزيع السكان على سائر أنحاء الإقليم ، وهى سياسة تقوم بها الدول المتقدمة بهدف تنمية كل أقاليمها بما فيها الأقاليم المعزولة . (المراجع) .

التى تدعو إليها العولمة ، هل يوجد مكان للمواطنين وبصفة خاصة العاملون ؟ فالتناقض الناجم عن الاندفاع نحو إلغاء الحدود التجارية والمالية والثقافية من جهة ، ومن جهة أخرى الحفاظ على الحدود المتعلقة بحركة المواطنين - سيكون أحد أهم القضايا التى يجب على القائمين على العولمة معالجتها . حيث تشتمل هذه الإشكالية على جانبين على قدر من الأهمية ، يتعلق أحدهما بالإغراق الاجتماعى الموجود ، الذى قد يصبح وضعًا يمكن تعميمه فى إطار يتم فيه التضحية بحماية العاملين لصالح المنطق الاقتصادى ، بينما يرتبط الآخر بقضية الهجرات . وعلى الرغم من أن الجانب الأول على قدر كبير من الأهمية ، فإنه لم يتم تناوله فى هذا الكتاب ، بينما يوجد على العكس إسهامان لاثنين من المؤلفين يتناولان موضوع الهجرات وحرية حركة الأفراد (سولان ، ودوجاريل **Solanes,Daughareil**) . فإذا كانت هناك بعض الجهود المبذولة من أجل القضاء على الحدود التى تعرقل حركة الأفراد أيضًا (على سبيل المثال داخل الاتحاد الأوروبى) ، إلا أنه ما زالت هناك صعوبات تعوق حرية الحركة . فمن الصعب السيطرة على المقاومة التى تواجهها الدول حول هذا الموضوع ، ففى سويسرا على سبيل المثال كانت المخاوف من حرية حركة الأفراد أحد الأسباب الرئيسية التى من أجلها رفضت سويسرا الانضمام إلى **l'EEE** عام ١٩٩٢ (الفضاء الاقتصادى الأوروبى).

ويتعارض انتقال الأفراد وفقًا للرغبات الفردية - وهو ما تتمناه المؤسسات - مع المظاهر الاجتماعية للهجرات الدولية . فوفقًا لرأى سمير أمين[٢٧]، لا يوجد تطابق بين الإدارة الاقتصادية التى أصبحت عالمية والإدارة الاجتماعية التى ما زالت تتحقق على المستوى المحلى . وفى إطار هذا الوضع من عدم الاتساق ، تتمركز تحديداً قضية الهجرات ، فلقد أوضحت الدراسات التى تناولت الهجرات أنها تحدث ، فى الغالبية العظمى من الحالات ، لضرورة اقتصادية و/أو سياسية .

---

(27) Amin SAMIR, Mondialisation et accumulation, l' Harmattan, Paris, 1993

إن النموذج الاقتصادى المثالى الذى يهاجر على أساسه الأفراد وفقًا لمتطلبات سوق العمل لا يتجسد تمامًا فى الواقع ، وهى رؤية مثالية ترى الفرد على أنه مجرد كائن اقتصادى homo economicusفـقط ، ولا تأخذ فى الاعتبار الجوانب الاجتماعية /الثقافية للفرد ولا الضغوط القومية . إذن ، تتمثل بالتالى الصعوبات التى تواجه " عولمة " حركة الأشخاص في عدة مستويات : أولاً : على مستوى تحفظات الدول تجاه استقبال عدد كبير من المهاجرين بسبب المشكلات الثقافية التى يحتمل أن تحدث ، فما زالت سياسة الدول فيما يتعلق بالهجرة يحددها بشكل كبير اعتبارات السياسة الداخلية والهوية القومية (سولان).

ثانيًا : نظرًا إلى حركة تدفقات العولمة ، تخشى الدول أن يؤدى الانتقال السريع لمراكز النشاط الاقتصادى إلى زيادة ملحوظة فى نسبة البطالة ، والتى يجب أن تدار من خلال الإدارات المحلية فى الدولة . ثالثًا : يستلزم انتقال المهاجرين بغرض اقتصادى تنظيم بنية تحتية اجتماعية لاستقبالهم (السكن ، المواصلات ، المدارس ، وبنية تحتية للترفيه ، وهكذا ...) ، فهل يمكن للدول أن توفر مثل هذه النفقات فى وقت قصير ؟ وما الخطر الذى يمكن أن تواجهه الدولة وهى تعلم أنه خلال بضع سنوات قد تقرر إحدى المؤسسات نقل مقر نشاطها سريعًا ؟ فعلى سبيل المثال اقتضى وصول فريق العمل الإدارى لإحدى الشركات متعددة الجنسيات إلى جينيف (عدة آلاف من الأفراد تقريبًا) -- أن يكون هناك استثمار ضخم فى البنية التحتية . وهكذا يجب على الدولة أن تجازف بينما تعلم أنه بعد بضع سنوات قد تقرر الشركة أن تنقل العاملين إلى بلد آخر يوفر لها ، على سبيل المثال ، ظروفًا ضريبية أفضل . رابعًا : تؤدى الفروق الشاسعة فى مستوى المعيشة بين الدول إلى هجرة واسعة من الدول الفقيرة إلى الدول الأغنى ، وهو ما ينجم عنه توسع الشبكات الإجرامية للمهربين وهؤلاء الذين يتاجرون بهذه الفروق . إلا أن احتياجات الدول الغنية من الأيدى العاملة لا تتواءم دائمًا مع مستوى تأهيل المهاجرين .

وفي مواجهة هذه الصعوبات الناتجة عن توفير حرية حركة للأفراد ، نشاهد

حالياً ظواهر لانتقال الشركات نفسها ، حيث تسعى المؤسسة إلى الاستقرار فى أماكن توفر الأيدى العاملة المدربة ، وإذا أمكن ، الرخيصة والمناسبة للنشاط المقترح . إننا ندرك الآثار السيئة لهذه البدائل وضعف شرعيتها . وفى النهاية تبقى الدول الفاعل الرئيسى المسيطر على الموقف ، كما أن الاكتفاء بسياسة تعتمد فقط على قمع المهاجرين لن يكفى وحده للمواجهة الفعالة للتحديات التى تفرض نفسها ، حيث يجب على الدول ، فضلاً عن فرضها لوجهة نظرها ، أن تتفاوض على عدة مستويات للقرار (الاتحاد الأوروبى ، منظمة التجارة العالمية ... إلخ) ، إلا أنه من غير المحتمل أن تكون مستعدة لتخفيف الرقابة التى تمارسها على حركات الهجرة . ولا تتفق هذه الصرامة مع أى من طموحات العولمة ، تلك التى تتمثل فى إنشاء شركات فى كل أنحاء العالم ترتكز على الحقوق الإنسانية (السياسية ، والثقافية ، والاجتماعية ...).

٣- عرض الكتاب :

يأتى الكتاب فى ثلاثة أجزاء ، يضم الجزء الأول دراستين تناقش إحداهما "الحكم الصالح" على أساس نظرى ، بينما تعرض الأخرى دراسة حالة عن كولومبيا . ويحلل النص النظرى لبابادوبلوس التغيرات الطارئة على أساليب ضبط وتنظيم الشركات من خلال مفهوم " الحكم الصالح " . وتوضح دراسة مالدونادو هذه التغيرات من خلال التعديلات التى استجدت على قانون الدولة فى كولومبيا فى مجال خصخصة الخدمات العامة . وتسمح هذه الدراسة بفهم الاستراتيچيات والصعوبات الجديدة التى طرأت نتيجة هذه التغيرات ، خاصة من خلال ظواهر القطيعة مع مظاهر التضامن الاجتماعى القديمة .

ويعرض الجزء الثانى لدراسات حالة تحلل الطريقة التى يمكن أن يكون بها المحلى هو المحرك لضوابط العولمة . وانطلاقًا من تأمل تطور التنمية المستدامة التى يطرحها نص بيرجنماير ، ننتقل إلى تحليل سوق الحبوب العالمى ، وسياسة الأمن الصحى الغذائى وسياسة المدارس العليا فى أوروبا . بينما تتسم تحليلات المؤلفين الثلاثة : كريميو ، وبورجو، وأولجياتى ، بالوضوح فيما يتعلق بالاستراتيچيات المحلية أو الوطنية أو الإقليمية التى تهدف إلى التخفيف من الآثار غير المرغوبة للعولمة من خلال سياسات إيجابية .

وفى النهاية سوف نتناول فى الجزء الثالث القضايا المرتبطة بهجرات الأفراد ، وذلك من خلال إسهامات كل من سولان ودوجاريل . وفى الواقع إذا كانت العولمة تتسم بصفة خاصة بتكثيف تبادلات السلع والخدمات ، فإن حركات الهجرة تعد أيضًا مظهرًا مُهمًّا. وتحت تأثير انتقال مراكز الإنتاج أو بصفة خاصة الفروق بين المناطق ، سنلاحظ حركة مزدوجة : فمن جانب تفرض العديد من المناطق قيودًا على الهجرات (انظر الاتحاد الأوروبى على سبيل المثال) ، ومن جانب آخر تتزايد شبكات المهربين . وتوضح التحليلات سيطرة الدولة القوية على ضبط الهجرات ، وعلى الرغم من ذلك فدون تنظيم متفق عليه لهذه الظاهرة على المستويات العالمية والمحلية ، فإن مخاطر عملية تهميش متضاعفة لقطاعات عريضة من سكان العالم ستكون كبيرة نتيجة للفروق الشاسعة بين الدول .

وأخيرًا سنحاول أن نلخص بطريقة تركيبية استراتيچيات الدول وأدوارها ، ولهذا سنركز أساسًا على دراسات الحالة التى يتضمنها هذا الكتاب.

الجزء الأول

التنظيم والحكم الصالح

تقديم :

يتكون الجزء الأول من نصين ، يتناول الأول مفهوم الحكم الصالح من الناحية النظرية ، ويعرض الثانى دراسة حالة تقوم على تحليل خصخصة الخدمات الحضرية المنزلية فى كولومبيا . ففى إطار العولمة التى تناولناها بالشرح فى مقدمة هذا العمل ، فإن تنظيمات الدولة القائمة على وضع القوانين بطريقة هيرارشية، تشكل مجموعاً متماسكاً من القوانين، تتيح الفرصة لوجود تعددية قانونية (تتعدى الدولة **supra-étatiques** وتحت الدولة **infra-étatiques**)(*)، وهو ما من شأنه أن يفتح فضاءات جديدة للتنظيمات القانونية والسياسية.

فمن أجل فهم هذه التنظيمات[1] الجديدة تم طرح مفهوم الحكم الصالح منذ عدة سنوات فى الأدب الأنجلو – ساكسونى والفرنسى. وتحلل مقالة بابادوبلوس مكامن قوة هذا المفهوم ، حيث توضح بصفة خاصة علاقته مع قضية شرعية فعل الدولة والتفتت

(*) المقصود أن تتيح التعددية القانونية لعملية جمع بين القوانين الدولية من جهة والقوانين المحلية من جهة أخرى (المراجع).

(١) حول موضوع التنظيم ، انظر Jacques COMAILLE et Bruno JOBERT, Les métamorphoses de la régulation politique, L.G.D.J, Paris, 1998.

الاجتماعى الذى يمكن أن يؤدى إلى عملية تعقيد للأنظمة. وفى الواقع لا يجب النظر إلى تنظيم العولمة والتغيرات التى طرأت على دور الدولة فقط من خلال زاوية أدائها من حيث الفاعلية ، فالرؤية الأشمل للدولة ولدورها في حفظ الترابط الاجتماعى لا بد أن تأخذ دائمًا فى الاعتبار المبادئ المؤسسة للهيئات السياسية الديمقراطية ، وبالتالى لا يمكن الحكم على العمل السياسى فقط من خلال مدى فاعليته البرجماتية(٢) لقد تم تناول موضوع التفتت الاجتماعى فى العديد من الأعمال الاجتماعية منذ بداية القرن العشرين ، للإشارة فى البداية إلى النزعة الفردية المرتبطة بالتحديث ، وبصفة خاصة آثار التصنيع والتعمير على الترابط الاجتماعى فى المجتمعات التقليدية ، بل وأيضًا المخاوف المرتبطة بتيار الفردية وبصفة عامة كفلسفة سياسية واجتماعية واقتصادية، غير أن القضية التى تهمنا فى هذا البحث هى المناقشات المرتبطة بالتفتت الناجم عن المخاوف التى يثيرها تراجع مركزية الدولة. ويعد ظهور آليات التنسيق والتفاوض التى تهدف إلى السيطرة على التفتت حدثًا معروفًا فى العديد من الحقب التاريخية التى يشير إليها بابادوبلوس فى بداية مقالته ، وبصفة خاصة التنظيمات الخاصة "بالنزاعات الاجتماعية/الثقافية ذات الأساس الإقليمى (اللغوى أو الدينى)" ، وحل الصراعات الاجتماعية من خلال تسويات فئوية ، أو أيضًا المفاوضات حول قضايا محددة وبصفة خاصة الصحة ، والقضايا النووية ، والبيئية. أليس فن السياسة هو - بشكل من الأشكال - فن تنظيم القوى المركزية فى المجتمع من أجل أن يسود معنى " أن نحيا معًا " ؟ من خلال هذا المنظور السياسى ، تبقى الدول هى الفاعل المتحكم.

ويرتبط هذا التحليل بفكرة الأفقية وإلغاء الهيرارشية فى العلاقات بين مختلف الفاعلين فى مجال السياسات العامة ، حيث يجب على الدولة ، من خلال تبنيها لممارسات إدارية جديدة ، أن تحرص على أن تكون هذه الممارسات مدعومة بوسائل

---

(2) Patrice DURAN, Penser l'action publique, Ed. L.G.D.J, Paris, 1995.

تشريعية[٣] ، غير أن هذه القضية ليست سهلة التناول عندما نعرف أن مصالح الفاعلين تختلف لدرجة أن شرعية إحدى السياسات يمكن أن تعتبر عظيمة أو عديمة الأهمية وفقًا لنمط كل من هؤلاء الفاعلين. ولهذا السبب يجب أن يساعد تطوير الأدوات القانونية الدولية على صياغة مبادئ العدالة الموحدة ، والتي دونها لا يمكن للدول أن تتصرف بشكل شرعي. ويعتبر بصفة خاصة أن أحد أسس العولمة هو تطوير عولمة الديمقراطية والحقوق السياسية ، والاجتماعية ، والثقافية للفرد.

إذا كانت فكرة العولمة تغطي ظواهر يمكن الاستدلال عليها تجريبيًا ، فهي أيضًا مدعمة بأيديولوجية قوية ، حيث إن أحد مكوناتها الرئيسية يكمن في الاندفاع نحو خصخصة الخدمات العامة مرتكزًا في هذا على فكرة أن الإدارة الخاصة ستكون أكثر فاعلية من الإدارة العامة. وفي هذا الإطار تحدد ماريا ميرسيدس مالدونادو الخطوات المعيارية التي أدت إلى خصخصة الخدمات المنزلية الحضرية في كولومبيا. وتتناول الباحثة في دراستها تفتت كل من الخدمات نفسها ، والتنظيمات القانونية وكذا الخاصة بالمدينة ، مستندة في ذلك على فكرة أن مركنتلة(*) كل الأنشطة تسمح بوجود إدارة فعالة. وفي الواقع أدت الخصخصة إلى تزايد حدة بعض الظواهر مثل تراجع التضامن بين المواطنين وعدم المساواة في الحصول على السلع الأساسية مثل المياه والكهرباء.

---

(3) Bruno JOBERT, " La régulation politique: le point de vue d'un politiste" in COMAILLE et JOBERT, op.cit.1998; Fritz SCHARPF, op.cit.

(*) المركنتلة mercantilism أي النظام التجاري وهي نظرية اقتصادية ظهرت في القرن الثامن عشر تقول بأن ثروة الأمة تعتمد على مخزونها من الذهب والفضة. وتقترح هذه النظرية أن تلعب الدولة دورًا نشطًا في الاقتصاد ، وذلك بتشجيع الصادرات والحد من الواردات من خلال فرض التعريفات الجمركية. والمركنتلة تعبير وضعه الاقتصادي آدم سميث (١٧٧٦) اشتقاقًا من الكلمة اللاتينية mercari أي إدارة التجارة ، حيث يهدف هذا النظام إلى إضفاء الصبغة التجارية على كل أنشطة الدولة (المترجمة).

الحكم الصالح : هل هو أسلوب جديد للتنسيق الاجتماعى الشرعى ؟[٤]

يانى باباوبلوس

جامعة لوزان

أولاً - التشظى والتنسيق :

إن القول بأن مجتمعاتنا متشظية يعود بلا أدنى شك إلى وجودنا المشترك ، بل الأكثر من ذلك أن هذا لا يشير إلى مواضع الشرخ التى تخضع لها هذه المجتمعات. ولكون هذه المواضع متنوعة ، فإن التشظى الاجتماعى يغطى أبعاداً متعددة[٥]، تبرز بشكل غير متساوٍ من خلال التيارات الاجتماعية المختلفة التى تناولت القضية. وتعد النزعة الفردية هى الشكل الأقصى للتشظى الاجتماعى ، وهى وفقًا لرأى عالم الاجتماع الألمانى أولريش بيك Ulrich Beck، وهو من علماء الاتجاه " الثانى " من الحداثة " - ستمثل نهاية عملية التحديث المعقلن ، والنقدى (بيك وأل. Beck et al.، ١٩٩٤). فبالنسبة إلى أتباع سيمل[*] Simmel، يمكن تشبيه الفردية بعملية تعقد

---

(٤) يندرج هذا النص ضمن بحث بعنوان " الصراعات والحكم الصالح : وساطات سياسية وإقليمية جديدة فى التكتلات " (البروفوسيرى .باباوبلوس ، مشرف رئيسى ، والبروفوسير ج . ب . ليريش ، مشرف مساعد ، ود. دانيال كوبلر ، مساعد علمى ، ود. سونيا والتى، مساعد أولى). يمول البحث من قبل الصندوق القومى السويسرى للبحث العلمى، برنامج أولوية العمل " سويسرا غداً ".

(٥) وبالطبع ، إلى حد ما ، متعددة تبعًا للدول. لقد فسر أرند ليجبار (١٩٨٤) البناء المؤسسى المتنوع - سواء الأغلبى أو الضمنى للديمقراطيات بوجود واحد أو أكثر من الانقسامات الاجتماعية : الانقسام الطبقى فى أنظمة الأغلبية والذى يسمح بوجود نظام ثنائى الأحزاب ، وكذا تجمع الانقسامات اللغوية أو الدينية فى الأنظمة الأكثر توافقًا ، التى يتمخض عنها نظام متعدد الأحزاب يجبر على تفتيت السلطة.

(*) فيلسوف وعالم اجتماع ألمانى (١٨٥٨-١٩١٨)، كان ممثلا للكانطية الجديدة (المراجع).

اجتماعى تؤدى إلى مضاعفة الأدوار الاجتماعية المحتملة ، أو لتحرى مزيد من الدقة ، تجميع مجموعة من الدوائر التى يمكن أن ينتمى إليها الفرد. إذن فهى لا تستتبع أى نوع من الانعزال أو توحد الفرد على النقيض مما وصف على أنه حالة "مجتمع الجماهير" ، لكن تستتبع بالأحرى خصوصية لا يمكن اختزالها لطريقة الاندماج الاجتماعى لكل فرد.

وعلى الرغم من هذا فإن هذا النص لا يعد تحليلاً للمحاولات المتوقعة لإدارة هذا التشظى، على غرار معالجتها على المستوى المنزلى الذى يدعو إليه التيار المجتمعى، حيث سيقتصر هذا المقال على عرض نتائج التشظى الناجم عن وجود مجموعات غير متجانسة داخل المجتمع. فلقد نظر العلم السياسى التعددى، على سبيل المثال ، إلى التشظى على اعتبار أنه نتيجة للضغوط التى تمارسها المجموعات المتنوعة ، دون وجود هيرارشية حقيقية واضحة للمصالح التى تمثلها هذه المجموعات، كما أنه من المعروف أن علم الاجتماع الماركسى يفضل اعتبار الانقسام الطبقى كعامل تقسيم (حتى وإن كان هذا الانقسام لا يظهر إلا فى الهيئة الأخيرة) ، بينما توجهنا تيارات أخرى من علم الاجتماع ، خصوصاً المستلهمة من فيبر Weber(*)، نحو تعدد معايير التصنيف والتقسيم بين المجموعات (وفقًا للقوة والمكانة الاجتماعية والنفوذ ...إلخ).

وحديثًا ، لكن دائمًا فى إطار الأعمال الكلاسيكية لعلم الاجتماع ، مثل أعمال إميل دوركايم Emile Durkheim وتالكوت بارسونز(**) Talcott Parsons، أبرزت أعمال

(*) المقصود هو عالم الاجتماع الألمانى ماكس فيبر (١٨٦٤-١٩٢٠) المراجع.

(**) تالكوت بارسونز (١٩٠٢-١٩٧٩) عالم اجتماع أمريكى أولى اهتماما فى علم الاجتماع بالفعل الاجتماعى (المراجع).

(٦) فى قائمة رائعة من الأعمال النظرية والمونوجرافية ، يمكن الإشارة إلى الكتاب العظيم " النظام الاجتماعى " soziale systeme) لومان ، ١٩٩٧) ، وحديثًا إلى لومان (١٩٩٨). وبالنسبة لنظريات التمييز بصفة عامة ، انظر شيمانك (١٩٩٦) ولمزيد من التفاصيل حول المنفعة (والحدود) فى دراسة ن . لومان فى تحليل السياسات (العامة) ، انظر بابادوبلوس (١٩٩٥: ١٧-٦٠).

نيكلاس لومان Niklas Luhmann بألمانيا[٦]، بروح لا تخلو من نزعة ارتقائية تجشمها بشكل كامل، إبداع وعمل الأنظمة التحتية المتخصصة باعتبار أنها أصبحت معياراً أوليا للتمييز الاجتماعى. وتبدو هنا ديناميكية العملية المهنية، الناجمة بدورها أساساً عن المتطلبات المتزايدة للتخصص، ذات علاقة بالتشظى الاجتماعى. ومن ناحية أخرى تخضع مجتمعاتنا أيضاً وبشكل متزايد للضغوط الطاردة عن المركز الناجمة عن سمة تعدد الثقافات (ليكا Leca، 1996) ، فإذا كان هناك عدد من الأعمال التى أشارت إلى دور بهذا المعنى فى المجتمعات المهاجرة أو الجماعات المطالبة باحترام " الحق فى الاختلاف" المرتبط بخصوصيات "نمط معيشتهم" (على سبيل المثال حركة الشواذ) - فسيكون من الخطأ تجاهل فكرة أن هذه الهويات التى تأكدت حديثاً ما عساها إلا أن تتماشى مع هويات جماعية أكثر قدماً ، مثل تلك المرتبطة بالتشارك فى أوروبا للإقليم واللغة والدين ، وهى ما زالت تعتبر مصادر للانقسام والمطالب ، عندما تتبدى باعتبارها ناقدة للهيمنة. فى كل هذه الحالات لم يكن التمييز الوظيفى مطلقًا هو المصدر الأول للتشظى الاجتماعى ، لكن ما أطلق عليه بول هيرست Paul Hirst فى استعارة ناجحة "عثمنة" المجتمعات[٧] .

لم تقف السلطات العامة مكتوفة الأيدى فى مواجهة المصادر المتنوعة للتشظى الاجتماعى ، بل طورت مجموعة من التقنيات ، التى ترتبط بالبناء المؤسسى لتسوية النزاعات التى تنجم عن هذا التشظى. ولعله من المفيد الإشارة إلى بعض هذه

---

(٧) " (...) أدى الاختلاف الجذرى بين المجموعات من حيث العرق أو الدين أو أساليب الحياة إلى عودة افتراضية إلى نظام الحبوب المتبع فى الإمبراطورية العثمانية حيث تتعايش فيه المجتمعات ذات الحكم المتعدد مع المجتمعات شبه الحاكمة لنفسها جنبًا إلى جنب ، من خلال قواعد ومعايير مختلفة " (هيرست ، ١٩٩٤: ٦٥-٦٦). ويفكر المؤلف أول ما يفكر فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وليس مصادفة أن يكون هذا البلد هو الذى شهد أكبر النجاحات ومنها النجاحات السياسية للتيار المجتمعى الذى ينتقد الاتجاه الجماعى فى المجتمع ويحاول أن يعالجه من خلال تنمية الفضائل الدنية المشتركة اجتماعيًا. ويمكن الرجوع إلى باباديلوس (١٩٩٨: ٢٣٨-٢٦١) للتعرف على المناقشة التى دارت حول دراسات التمييز الوظيفى والعثمنة.

الإجراءات - متخلين هذه المرة عن نزعة ارتقائية متخفية بعض الشيء - وذلك لتفادى خطر التفكير فى أن إجراءات الوساطة المتبعة فى أثناء إدارة السياسات العامة لم يكن لها وجود إلا مع الظهور الحديث " للحكم الصالح "(٨) كأسلوب لتنظيم المجتمعات وإدارة المشكلات السياسية التى صارت فجأة معقدة بشكل واضح. وليس جديداً بالمرة إدراك فكرة أن قاعدة الأغلبية ليست فقط كافية كأساس لشرعية القرارات السياسية ، عندما يتعلق الأمر بمحاولة الأخذ فى الاعتبار العديد من المفاضلات المكثفة فى الوقت نفسه. فمنذ نهاية القرن الثامن عشر كان "الآباء" الأمريكيون "المؤسسون" **Founding Fathers** قد واجهوا قضية التشظى وإدارتها.

ويمكن أولاً أن نكشف فى تاريخ بعض الدول المعاصرة عدداً من الإجراءات المخصصة لتسوية الصراعات الاجتماعية - الثقافية ، التى عادة ما تكون ذات أساس إقليمى ، سواء كانت ناتجة عن مستويات لغوية أو دينية. ويعد هذا النوع من الصراعات هو النموذج السائد فى الدول التى يصفها رجال السياسة بالدول " ذات التنوع المجتمعى " على الرغم من أن التقنيات المطبقة فى هذه الدولة لم تكن بالضرورة واحدة : فإذا كانت اللامركزية الفيدرالية مثلاً فى سويسرا تعد الوسيلة النموذجية "للتسوية الودية" (شتاينر ، **Steiner 1974**) المتاحة منذ ظهور الدولة فى شكلها الحالى

---

(٨) والتى يعرفها ليكا (١٩٩٦ أ : ١٢٩) كالتالى : " إن المصطلح التقليدى للحكم الصالح باللغة الإنجليزية يميل إذن إلى الإشارة إلى أسلوب التنسيق الاجتماعى والذى لا يفترض الحكم الذاتى ولا أيضاً سيادة حاكم عام ، ولكنه يظهر فى تفاعل غالبية من الفاعليـن " الحاكمين " الذين لا يمثلون جميعاً القطاع الحكومى ولا أيضاً القطاع العام (...). ويرجع تجدد الاهتمام بالحكم الصالح بشكل دقيق إلى إدراك أمرين أولهما أن بعض القطاعات الاجتماعية (الخاضعة للسياسة العامة ، مجالات السياسة) يمكن أن تقاوم بنجاح أى حاكم سياسى ، وثانيهما أن ديناميكية المجتمعات المعقدة تحكم القطاعات والمجموعات (إن لم يكن الأفراد) القادرة على أن تضع نموها والحفاظ على مواردها الخاصة فوق إنتاج خدمات الآخرين ، الأمر الذى من شأنه أن يجعل من الصعب معالجة مشكلة الخروج السلبى. لقد أصبح التنظيم الذاتى والقدرة على التنسيق الأفقى لمختلف القطاعات لا يقل أهمية عن فرض الأوامر والإدارة الرأسيين ". للحصول على تحليل ممتاز حول التساؤل بشأن الحكم الصالح الإقليمى ، انظر جاليس (١٩٩٨).

للحفاظ على التنوع – مع حماية مصالح المقاطعات الكاثوليكية – فإن الصفوة فى هولندا يلجؤون إلى المعادل الوظيفى لمفهوم العقائد الأساسية(*) (pillarisation) لضمان التعايش بين الثقافات العلمانية الفرعية ، والبروتستانت ، والكاثوليك ، حيث يُكّون كل مجتمع شبكته الخاصة من المؤسسات الاجتماعية المستقلة (كريزى Kriesi، 1990). غير أن مثل هذه الإجراءات تبدو الآن وقد تراجعت نظرًا إلى انتهاء الصراعات التى كانت قد اعتبرت محسومة ، والتى لم تعد تلعب دورًا رئيسيًا فى هيكلة الحياة السياسية. ومما لا شك فيه فإن هناك حاليًا انقسامات حادة بين المجموعات الاجتماعية على " أنماط الحياة " المختلفة (مثل الجدل الدائر حول ارتداء الحجاب الإسلامى) ، حيث غالبًا ما تتعارض هذه الانقسامات فى الإقليم المحلى نفسه (تعد "الضواحى" الفرنسية رمزًا لهذه الحالة) ، وتعد هذه الانقسامات ذات أساس ثقافى أيضًا. غير أن تطبيق هذه الإجراءات الخاصة بالتنوع المجتمعى يستلزم وجود منظمات وأفراد من الصفوة يمثلون الأطراف المعنية ، ويتحدثون بـ " صوت واحد " ، ويكونون على استعداد دائم للتحاور فيما بينهم ويتحلون جميعًا بروح التعاون ، إلا أنه لم يتم استيفاء هذا الشرط على ما يبدو.

ولاحقًا جاءت لحظة تسوية الصرا ع الطبقى ، الذى أخذ شكل التنسيق المتفق عليه بين الشركاء الاجتماعيين ، حيث كان غاية ما تم التوصل إليه هو تيار الفئوية الجديدة(**) – سواء على مستوى عملية تأسيس احتكارات التمثيل أو على مستوى عملية موضوعية تجعل أيديولوجية التعايش "فوق ظهر المركب نفسه". ومن جهة أخرى ،

(*) المقصود بنظام العقائد الأساسية ، مجموعة المبادئ والقيم التى يقبلها الفرد ويعتنقها على أنها أساس للتفكير والسلوك (المترجمة).

(**) نظرية اقتصادية اجتماعية تقول بإيجاد مؤسسات فئوية نقابية تخول سلطات اقتصادية واجتماعية وسياسية (المترجمة).

فلقد طرحت الفرضية القائلة بأن إدارة الصراعات السابقة فى صورة التنوع المجتمعى يمكن أن يسهم فى إقرار وتدعيم شبكات الفئوية الجديدة ، وذلك من خلال البث التعليمى و" المسار التابع" Path Dependency(*) كريزى Kriesi ، 1995 ، ليمبراش Lehmbruch ، 1996). وتخضع الآن آثار مثل تلك التسويات بأشكالها المختلفة الاجتماعية أو الليبرالية ، وتلك التى تتسم نوعًا ما بوجود جهاز حكومى تدخلى – لدراسة واسعة حيث تتم دراسة تأثيرها مثلاً على نتائج outcomes السياسات العامة ، وبصفة خاصة السياسية والاجتماعية منها(٩) ، أو على المنظمات المعنية بالقطاع المشترك الذى أحيانًا ما أثيرت مسألة تأميمه " (أوف Offe، 1981) ، فى حالة التوترات بين الصفوة والقاعدة أو أيضًا مع الاختلافات بين الأطراف "الصلبة " hard و" المرنة ".soft liners ويمكن أن نجد مثل هذه الخلافات فى مجال سياسة المخدرات ، حيث أمكن ملاحظة أنه لا يمكن فقط لشبكات النشطاء أن تتصرف بطريقة استبعادية على طريقة "المثلثات الحديدية" iron triangles(**) ، بل أيضًا هناك منظمات لا تتماهى فى "الفكر الموحد"

(*) ظاهرة الـ path dependency تشير إلى أى نشاط أو إجراء تعترضه أحداث طارئة تكون من شأنها التأثير الدائم على مساره وهو تعبير شاع استخدامه فى مجالى الاقتصاد والقانون وهو يشير إلى فكرة أن ما نحصل عليه الآن ليس إلا نتيجة لما حدث فى الماضى. مثال : لقد ادخرنا واستثمرنا العام الماضى ، ولذلك لدينا الكثير من الممتلكات اليوم (المترجمة).

(٩) انظر على سبيل المثال أعمال مانفرد شميدت (١٩٨٧) ، والتى تمثل المعالجة الكمية التى تعتمد على مقارنة عدد كبير من الحالات ، أو أعمال فريتز شاريف (١٩٩٠) التى تبحث بطريقة نوعية عددًا أقل من الحالات.

(**) المثلثات الحديدية هو تعبير يستخدمه الساسة الأمريكيون ليعبروا به عن العلاقة ثلاثية الأضلاع بين المشرع ، والبيروقراطية الحكومية ، والدوائر الانتخابية. ففى الولايات المتحدة الأمريكية تقبع على أحد أضلاع المثلث جماعات المصالح (الدوائر الانتخابية) التى ترتبط بعلاقة وثيقة مع المشرعين فى الكونجرس يستطيعون من خلالها اقتراح السياسات التى يرغبون فى تمريرها. وعلى الجانب الآخر هناك الكونجرس الذى يسعى للاحتفاظ بعلاقة قوية مع جماعات المصالح للحصول على تأييدها السياسى والانتخابى. أما البيروقراطيون (أو الجهات التنفيذية) فتحتل الضلع الثالث حيث تنفذ السياسات التى ترضى جماعات المصالح وتجد بذلك فرصة لتحقيق التخصيص الأمثل لموارد الحكومة وتنفيذ التشريعات التى أحيانًا ما تكون غامضة (المترجمة).

الناجم عن المشاورات داخل هذه الشبكات والتى ترفض الانضمام إلى هذا الفكر[١٠] (على سبيل المثال المعارضون لنظام تحريم بعض المسكرات غير المستعدين لتقديم تنازلات).

وتدريجيًا بدأ مبدأ التسويات الفئوية الجديد فى التوسع متجهًا نحو دوائر أخرى غير الاقتصاد والتوظيف ، على سبيل المثال مجال النظام الصحى ، الذى تتطلب إدارته توافقًا بين عدد من الشركاء ، أو مجال معالجة المشكلات البيئية. ويوضح هذا المجال الأخير الأهمية التى أخذتها بعض رهانات قرارات التجمعات التى تمثل مصالح خارج المجال الاقتصادى مثل المجموعات الإيكولوجية(*)، باتخاذها بعض القرارات المجازفة. وهكذا تشير الاختلافات حول الطاقة النووية (بناء المحطات ، ومعالجة النفايات الإشعاعية) إلى نوع من الصراع الإضافى فى المجتمعات المعاصرة ، المرتبط بشدة بقضية إعادة التوزيع المبرمج " للمخاطر " من حيث المكان والزمان (بيك Beck، 1997). وعلى الرغم من هذا فإن آليات تسوية الصراع ليست بالضرورة واحدة فى مواجهة الانقسامات ذات الخصائص المختلفة. ففى المجال الاقتصادى يمكن أن يرجح منطق التراضى والتبادل داخل نظام الشراكة الاجتماعية مع احتمال أن تؤجل المكاسب (على سبيل المثال فى شكل وعود بالتوظيف الكامل للأيدى العاملة ، وبالسلام الاجتماعى...) [١١] وعلى النقيض من ذلك ففى مجالات أخرى حيث تكثر الخيارات المتنافسة على المستوى الأخلاقى وتتسم بالتعارض الشديد (بطريقة " إما –أو" : either-or هيرشمان Hirschman، 1994) ، يصبح من الضرورى إقرار أسلوب للتشاور والإقناع

---

(١٠) فى سويسرا أدى أيضًا اللجوء إلى الديمقراطية المباشرة أكثر من أشكال العمل غير المتفق بشأنها إلى تقسيم الحركات الاجتماعية (كريس وويسلر ، ١٩٩٦) : بحيث بدت دائمًا درجة الاندماج المحتملة كمصدر للصراع لدى المعارضين للنظام القائم.

(*) المقصود أنصار المحافظة على البيئة. (المراجع)

(١١) يسهل إدراج المدة عملية التعاون كما توضحه لنا نظرية الألعاب التى تشير إلى القوة النظامية " لقانون المراجعة " (Gesetz des weidersehens : أوف ، ١٩٩٢).

المتبادل الذى يدعو البعض لأن يضع نفسه مكان الآخر (إرساء فكرة " معرفة الغير " empathie وفقًا لفيلكه Willke، 1992).

يبقى القول بأنه لا شك فى أن الحاجة إلى تنظيم العلاقات بين الدوائر الاجتماعية المستقلة الناتجة عن التمايز الوظيفى للمجتمعات هى التى حظيت بالقدر الأكبر من التنظير ، ولا سيما أن هذه الدوائر لا تعرف فقط فيما بينها علاقات ذات تقسيم صارم للعمل والتكامل ، بل أيضًا علاقات تبادلية وتنافسية تتسم بإرادات الهيمنة " :

"Democratic politics is filled with attempts to clarify and redefine the division of labor ، responsibility ، and competence among different spheres. It is also filled with imperialistic attempts to subordinate the discourse of one sphere to the logic ، norms ، and discourse of another institutional sphere" (March et Olsen ، 1995: 179).(*)

يفهم فاعلو الدوائر الأقوى(١٢) أن ضبط وظيفة الدوائر الأخرى يأتى بفرض "تقنينهم" الخاص على العالم (بابادوبلوس ، ١٩٩٥). وعلى الرغم من ذلك لم يحظ هذا البعد الخاص بالنزاعات بالقدر الكافى من الدراسة حول الاختلافات من قبل المنظرين الألمان للأنظمة الاجتماعية التحتية ، وهكذا قد يكون من المفيد هنا فى الواقع اللجوء إلى علم الاجتماع الفرنسى "الميدانى" لبيير بورديو Pierre Bourdieu، حيث إن هذا

(*) " تزخر السياسات الديمقراطية بمحاولات توضيح وإعادة تعريف لتقسيم العمل ، والمسئولية ، والمنافسة بين مختلف الدوائر. كما أنها تزخر بالمحاولات الإمبريالية لإخضاع آراء إحدى الدوائر لمنطق وقوانين ، وآراء دائرة مؤسسية أخرى " (مارش وأولسن March et Olsen، ١٩٩٥ : ١٧٩) (المترجمة).

(١٢) تعتمد سيطرة فاعل على الآخر (أو نظام اجتماعى فرعى على الآخر) على سمته التى تفرض على الآخر ضرورة أخذه فى الاعتبار (كروزير وفريدبرج ، ١٩٨١) ، والتى تجعل هذا الفاعل غير محتاج للتعلم من الآخر ، إذن فالسيطرة هى مثل " القدرة على الكلام بدلاً من الاستماع ، والقدرة على الامتلاك لا التعلم " (ديوتش ، ١٩٦٣ : ١١).

العلم يبرز علاقات القوة التى تنشأ حول التعريفات الشرعية للمواقف. ومن جهة أخرى فمن المسلم به أن النظام السياسى هو نفسه متضمن فى هذه العلاقات التبادلية والتنافسية ، ويكفى أن نفكر فى " نزاعات الحدود " (Boundary disputes : أوف ، ١٩٩٤) مع الأوساط الاقتصادية ، فيما يتعلق بالدرجة المناسبة لتدخل الدولة (وكلمة نزاعات فى الواقع هى الأكثر استخداماً عندما تكون البرامج السياسية مستوحاة من المذهب الكينزى(*) أكثر من المذهب الليبرالى الجديد !) (١٣) ، وتقع هذه النزاعات على الرغم من أنه فى بعض الأوقات تطالب الأوساط الاقتصادية نفسها بتدخل السلطات العامة (وذلك من خلال سياسة الحماية ، ودعم الصادرات ... إلخ) ، الأمر الذى يترجم فى صورة تهديدات "بسحب" exit الاستثمارات ، وهى تهديدات جدية فى هذا العالم المعولم. ويمكن أن نسوق مثلاً آخر للعلاقات التى يشوبها التعاون بالنزاع ، ومنها على سبيل المثال العلاقات بين النظام السياسى والنظام العلمى ، فأساتذة الجامعات والباحثون لا يكفون عن طلب المزيد من الوسائل المقدمة من الدولة ، وذلك مع رغبتهم فى الحفاظ على أكبر قدر من الاستقلالية فى أنشطتهم (١٤) ، وهناك مثال آخر هو العلاقة بين معالجة النظام القانونى ومعالجة النظام الاقتصادى للمشكلات البيئية (غير أن هذه العلاقة قائمة بالنسبة إلى كل مشكلة تستدعى تسوية قانونية لأنشطة اقتصادية) – كما أشارت روز : Rose (1993 : 66 - 67)

(*) ينسب المذهب الكينزى إلى كينز وهو عالم اقتصاد إنجليزى يقول بالتدخل الرسمى فى سبيل إنماء الإنتاج والوظيفة . (المترجمة)

(١٣) ومن هنا الحاجة إلى تجزئة التحليل على مستوى الفاعلين الفرديين والمجموعة المكونة – أو التى تتظاهر بذلك – لأحد الأنظمة التحتية أو غيره ؛ حول علاقة نظريات الاختلاف بنظريات العمل ، انظر شيمانك (١٩٩٦).

(١٤) لقد قام براون (١٩٩٧) بدراسة هذه العلاقات بطريقة تعاقبية مقارنًا بين العديد من الدول ، من خلال تحليل الجهات المكلفة بتنمية البحث العلمى. ومن ناحية أخرى تفرض المخاطر الأخلاقية المرتبطة ببعض الاكتشافات الاجتماعية والابتكارات التكنولوجية ، مشكلة درجة القبول الاجتماعى لاستقلالية النظام العلمى. وهنا أيضًا لم تكن السمة الأخلاقية للمشكلة بديهية ، لكنها تنبع من خلاف حول التعريفات (ذات الطابع الأخلاقى إلى حد ما) بين الفاعلين المتنافسين.

Lawyers can approach environmental problems in terms of what the law says and disregard the costs of obeying the law. By contrast ، economists calculate the costs and benefits of everything ، making tradeoffs between environmental pollution and economic growth before seeing whether or not the law agrees with their calculations.(*)

نحن مدينون للمنظرين المنهجيين ، وبخاصة أتباع نيكلاس لومان فى مجال علم الاجتماع القانونى مثل جونتر توبنر Guenther Teubner (1994) وهلموت فيلكه (١٩٩٢) ، وكذلك لعلماء السياسة الألمان (مدرسة : akteur zentrierter Instittutionalismus ماينتز Mayntz، ١٩٩٧ ؛ ماينتز وشاريف Mayntz et Scharpf، ١٩٩٥) ، حيث قاموا بتحليل حدود القيادة التى تباشرها الدولة وتطبيق السياسات العامة فى المجتمعات المعقدة التى يمتلك فيها العديد من الفاعلين سلطة الاعتراض (الفيتو)، وهو ما يعد اهتمامًا خاصًا بتعميق الظروف المواتية لعمل عام فاعل. لقد أبرز كل هؤلاء المؤلفين بوضوح السمة - التى هى بالضرورة اتصالية وتشاورية - اللازمة لهذا العمل(١٥) ، وذلك من خلال إجراءات التنسيق (اللجان ، ومجموعات الخبراء ، والموائد المستديرة، والشبكات الأخرى المستقرة) المعنية بالقطيعة مع " المرجعية الذاتية " (التمركز حول الذات) التى يتسم بها الفاعلون المتورطون فى النزاعات. ويمكن تشبيه دور هذه الإجراءات بدور "معايير" بناء الثقة trust building بين شركاء التفاوض فى العلاقات الدولية ، حيث يعد

(*) " يمكن لرجال القانون أن يتناولوا القضايا البيئية من خلال ما ينص عليه القانون دون الأخذ فى الاعتبار التكاليف المترتبة على تطبيق هذا القانون. على النقيض من ذلك نجد أن الاقتصاديين يحسبون تكاليف ومكاسب كل شىء ، فهم يوازنون بين التلوث البيئى والنمو الاقتصادى قبل أن يعرفوا هل يتوافق القانون مع حساباتهم أم لا ؟." (المترجمة).

(١٥) إلى الحد الذى يمكن أن نتحدث معه عن ظهور نموذج معيارى " للديمقراطية التشاورية " ؛ انظر إسهامات إليستر (١٩٩٨).

التعقد الاجتماعى أيضًا عائقًا أمام الوصول إلى علاقات الثقة : حيث " One could speak of a structured scarcity of opportunities to build trust in a society that is mobile ، complex ، differentiated ، and ، as a consequence ، largely opaque" (*) (أوف ، 11 : 1997). وبالنسبة إلى هذه الإجراءات ، فإن النظام السياسى الإدارى يحتفظ بدور الباعث والوسيط والميسر للحوار ، حيث يتمثل عمله فى توفير" الإضاءة للصناديق السوداء " ، إذا ما استخدمنا التشبيه المنهجى لفيلكه (199 - 1992) ، بمعنى الكشف عن المعلومات الخاصة بأساليب التفكير والعمل والأهداف والأولويات ومصالح الزعماء المحركين ، بما يضمن بشكل جيد فهم الآخر لمواقفهم وأفعالهم.

من الصحيح أن الإجماع ليس مطلقًا بشأن حقيقة انغلاق ولانفاذية مختلف الدوائر الاجتماعية، حيث اعتبر العديد من تيارات علم الاجتماع بأن الأمر نسبى، مركزين فى ذلك على الفاعلين. وهكذا يوضح كروزييه وفريدبيرج Crozier,Friedberg (1981) الألعاب" غير المتوقعة التى تترك الفاعلين "على الحدود" وسط عديد من العوالم، كما يشير كزادا Czada متأثرًا بالنموذج الإرشادى للتعددية الكلاسيكية إلى أن تعددية مجموعات المرجعية و"الأنا المتعدد" للفاعلين فى المجتمعات المعقدة ستكون قادرة آنئذ على الانفتاح والتخلص من المركز. ليس هناك ما يدعو إلى إبداء الرأى هنا بشأن هذه القضية الواسعة ، ومع ذلك فعلى الرغم من أن اندماج الفاعل الفردى فى أكثر من دائرة اجتماعية فى الوقت نفسه ينعكس فى هويات متعددة ، فإن هذا لا يعنى أنه سيصبح دائمًا قادرًا على " تفهم معمم للغير " ، وإن كان بالأحرى سيقوم بتجسيد تلك الهوية أو تلك ، تبعًا للظروف ، وقد يحدث ذلك حتى دون أن يدرك أن ما فعله قد يضر بهوية أخرى. ألا نفكر كثيرًا فى أثناء قيادتنا للسيارة ، أننا يمكن أن نكون من

(*) "يمكن الحديث عن النقص الهيكلى لفرص بناء الثقة فى مجتمع يتسم بأنه متحرك ، ومعقد ، ومتباين ، وبالتالى يظهر بشكل معتم " . (المترجمة)

المشاة ؟ إذن فالحاجة إلى التنظيم لا تختفى مع ذلك. ثم إنه ما زال هناك العديد من المشاكل الجماعية التى تقتضى إدارتها موازنةً بين مناهج تفكير خاصة، وتندرج مشكلة تعاطى المخدرات ونتائجها تحت هذه الفئة: المنطق الطبى - الاجتماعى ، والبوليسى ، والقانونى... إلخ. ومع ذلك يجب أن نشكر لنظريات الفعل أنها قد قامت بتفتيت الصراعات لتحولها من المستوى المجرد جداً للنظرية النسقية إلى المستوى الاجتماعى الصغير والمتوسط (الميكرو والميزو) للتفاعلات بين مجموعات المهنيين والإداريين العموميين والتنفيذيين السياسيين وحركات الشراكة ، ... إلخ .

ثانياً - التنسيق وإضفاء الشرعية :

يهدف ظهور آليات التنسيق وإدارة التشظى فى مجال السياسات العامة فى المقام الأول إلى فاعلية هذه السياسات، حيث إنها تعتبر وسائل تمكن من الوصول إلى الأهداف المنشودة بشكل أفضل، إذا ما افترضنا بالطبع أن هذه الأهداف واضحة بشكل جلى، بحيث لا يشكل دخول الفاعلين الحكوميين فى تفاوض مع فاعلين اجتماعيين آخرين جزءاً من أى برنامج لمقرطة(*) المؤسسات ، لكن ينتج عن ضرورات وظيفية. وحول هذه النقطة فلنستمع لرأى ب. دوران : (127 : 1995) P.Duran :

"نتفق اليوم بارتياح على الاعتراف بمميزات إدارة عامة بالشراكة من خلال نوع من تحول الدولة - الوصى إلى الدولة - الشريك. إن مثل هذا التطور لم يحدث بسبب الرغبة فى تعميق الديمقراطية بقدر ما هو بسبب ضرورات الفعل العام نفسه. إن الاهتمام بالفاعلية يفسر إذن بوضوح اللجوء إلى الاتفاق والتعاقد، عندما نضطر إلى الاعتراف بأنه لا يمكن أن يكون هناك إدارة تقنية صِرْفَة لمشاكل المجتمع. إن الطبيعة

(*) عملية إضفاء الصفة الديمقراطية (المترجمة).

متعددة المجالات والمشتركة للمشاكل العامة تمنع أكثر فأكثر اللجوء إلى الإكراه كحل وحيد ، وتضطر الدولة فى الوقت نفسه إلى التماس موافقة الأفراد المفترض أنها تقودهم. ففى الواقع إذا لم يكن بمقدور أى فاعل إدارة مثل تلك المشكلات بشكل مستقل، فإنه من الواضح أن البحث عن التأييد يصبح أمرًا أساسيًا، وأن منطق الموازنة المتبادلة يجب أن يسود على الأمر التسلطى. والدليل على ذلك أنه حتى عندما تتدخل الدولة بشكل تسلطى من خلال القانون ، فعادة ما تضطر إلى التفاوض بشأن تنفيذه مع المعنيين من أجل الحد من أشكال المقاومة الممكنة إلى أقصى درجة."

وهكذا يمكن أن نفكر فى أن هذا الأسلوب فى إدارة السياسات العامة يضم عددًا من المميزات التى تتمثل فى الفاعلية التى سيتم تحقيقها بفضل إقرار المشاورات ، وبالتالى سيكون بمقدور عدد من الفاعلين إسماع صوتهم ، وستكون السمة التوافقية للقرار هى الضامن لتنفيذه فى الوقت نفسه ،وسيكون إنتاج نوع من " رأس المال الاجتماعى " (بوتنام Putnam ، 1993)- وبخاصة من خلال الاشتراك فى قرار منظمات القطاع الثالث ، وتجمعات المواطنين ... إلخ ، والذى يؤدى إلى تعبئة الشراكة ، كما يؤدى إلى التبادلات بين الجماعات – ضامنًا إلى حد ما لأداء الدولة ، لأن من شأنه أن يقوى الثقة بين الشركاء المتفقين على المبدأ من خلال مناهج التفكير ذاتية المرجعية. ويمكن أن نُرجع إلى رأس المال الاجتماعى – كمصدر للفعل العام من أجل تخطى نزعات الخصوصية – وهذا ما يمكن أن يقود إلى الآليات المختلفة للحكم الصالح والتفاوض والتشاور[١٦] التى يتوافق تنفيذها مع متطلبات "إدارة الاعتماد المتبادل" (ماينتز، 1997 أ : 272) فى مجتمعات هى فضلاً عن ذلك متشظية. وتعتمد

(١٦) على المستوى النموذجى لا يختلط مفهوما التفاوض والتشاور ، على الرغم من ممارسة هيئات الحكم الصالح للمفهومين فى آن واحد ، وهما يذكران بشدة بمفهومى " المساومة " bargaining و "البرهنة" argumentation على التوالى اللذين ذكرهما إليستر (١٩٩٨ أ : ٥-٦) ، مع استبعاد التصويت أو جعله شكليًا جدًا (الطريقة الثالثة لاتخاذ القرار السياسى فى المجتمعات الحديثة وفقًا لإليستر). ويشير التفاوض إلى نشاط ذى نمط استراتيجى – تبادلى يتجانس فيه الوعود مع التهديدات الواضحة إلى حد ما ، بينما يشير التشاور إلى النشاط الاتصالى الذى يعتمد على الإقناع المتبادل (التمييز بين أنماط الأنشطة مأخوذ عن هابرماس).

هذه الإدارة على محاولة إنتاج " العام " بشكل ترابطى وبطريقة منطقية ، فى ظروف صعبة ، أى فى مجتمعات تقوى فيها بصفة خاصة الاتجاهات نحو رفض الاعتماد المتبادل ، وبالتالى التضامن ، ونحو الفردية free riding و" الخروج " exit، على مستوى الأفراد والمؤسسات والمجموعات. وحتى إذا كانت هذه الإدارة تستلزم اتصال العديد من الفاعلين والقطاعات ، فإن النظام السياسى - الإدارى هو الذى تقع عليه دائمًا مسئولية تخطيطها و" التفكير الشامل " بشأنها باعتباره "متخصصًا فيما هو عام" (spezialist furs allgemeine) ، وفقًا للتعبير الجميل لرينات ماينتز (١٩٩٧ أ : ٢٧٦). وإذا ما اعتبرنا هذا النظام يعكس فى عدم تجانسه (على سبيل المثال بين القطاعات الإدارية المتخصصة) التشظى الاجتماعى ، وأن هذا على ما يبدو هو الشرط المناسب لتأقلمه مع بيئة معقدة وفقًا لقانون " التباين المطلوب " (قانون أشبى) ، فإن جهاز الدولة يحتفظ بدور مسيطر فى إدارة المفاوضات التى لا تتم فى غياب تدخله إلا نادرًا ، أو على الأقل " فى ظل الهيرارشية ".

وينظر إلى الآليات المناسبة للتشاور على أنها هيئات للتعليم المعمم ، وذلك من منظور مستوحًى بقوة من نظرية العقلانية الاتصالية ليورجن هابرماس Jurgen Haber-mas. فى مجال السياسات العامة ، ولأسباب ليس من اليسير إرساؤها ، يتم اللجوء إلى أشكال " الحكم الصالح المنطقى " (إيدر Eder، 1996) لإدارة الأضرار والمخاطر الناجمة عن التلوث أو عن إنشاء البنيات التحتية ، وأول ما طبقت كان ذلك فى دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، وكندا ، واليابان ، وألمانيا فى أوروبا ، وكذلك فى بعض الديمقراطيات ، التى تتسم بثقافة " التوافق " مثل النمسا أو هولندا أو سويسرا (وايندر Weinder، 1993 : 231 - 234) وتتعدد الأسماء التى تطلق على هذه المحاولات لكنها جميعًا تعبر عن حقائق متقاربة مثل " الحل البديل للنزاع " alternative dispute resolution أو "تسوية النزاع العام" public conflict resolution أو "الوساطة البيئية" environmental mediation ... إلخ ، باللغة الإنجليزية، ومثل السياسة Politik

أو rizikodialoge باللغة الألمانية. وعلى مستوى أكثر تحليلاً ، لن يثير دهشتنا أبدًا أنه فى مجال التخطيط حيث تحتل تأثيرات الخطابات وضعًا مهيمنًا، كانت هذه الإجراءات هى الأكثر تنظيرًا، غالبًا مع هم خلع الأخلاقية والديمقراطية على عمل الإدارة الإقليمية (فيشر وفورستر Fischer et Forester، 1993)(١٧) ، وهكذا يصبح المخطِّط عنصرًا للوساطة ، حيث لم تعد مهمته تكمن فى فرض قرارات تكنوقراطية - إذ نعتقد أن هذه القرارات سترتطم على أية حال بالاعتراضات على أرض الواقع - لكن مهمته تتمثل فى تسهيل التعلم الجماعى، وبالتالى، وضع حلول توافقية.

وتستند هذه النماذج سواء التحليلية أو الموجهة نحو الفعل فى الواقع على مسلمة قديمة(١٨)، وهى أن اختيارات الفاعلين لا توجد قبل التشاور، لكنها تتضح وتنقح وتعدل بفضل النقاشات ، بل وأيضًا تتقارب وجهات النظر عندما يكون :

"The dream of democratic argumentation is integrative. Clashes among private interests may be transformed by deliberation into a question of what is good for the community and acceptable in it" (March et Olsen , 1995: 84)(*)

ويحدد التشاور حدود مفهوم السياسة باعتبارها علاقة قوى، وعلى اعتبار أن التشاور يهدف إلى تحضر السياسة. ففى المؤسسات التى تعتمد على التشاور حتى المواقع التى تمليها المصالح الخاصة يجب أن تبدو وكأنها إسهامات تصب فى الصالح العام. قد يعترض البعض بالقول إن هذا نوع من الالتفاف غير الشريف ، غير أن ذلك

---

(١٧) وهو اهتمام نجده أيضًا فى مختلف تيارات تقييم السياسات العامة : " المتفاعل " أو " الموجه " نحو الأطراف المعنية بالولايات المتحدة ، و" المتعدد " فى فرنسا .

(١٨) يمكن الإشارة هنا إلى مذهب التمثيل لإدموند بورك ، وكذلك مذهب جيمس ماديسون.

(*) " إن حلم المحاجة الديمقراطية تكاملى ، فالصدامات بين المصالح الخاصة قد تتحول من خلال التشاور إلى مسألة ما هو صالح ومقبول فى المجتمع " (مارش وأولسن March et Olsen، ١٩٩٥ : ٨٤).(المترجمة)

سيكون بفعل " قوة النفاق التمدنية " (: civilizing force of hypocrisy إليستر Elster، ١٩٩٨ أ : ١٢). فضلاً عما سبق، فإن التشاور لا يساعد فقط على التفاهم المتبادل، لكنه يساعد أيضًا على رفع مستوى المعلومات لمتخذى القرار، فهو مفيد سواء لحل النزاعات أو كعلاج للجهل والغموض، أى "المشكلات الثلاث الكبرى للتغير الذكى" (مارش وأولسن ، ١٩٩٥ : ١٩٧-١٩٨) التى تواجهها المؤسسات. ونلتحق هنا ببعد آخر للنشاط السياسى لا ينفصل عن الصراع من أجل السلطة ، وهو " تسوية المشكلات " problem solving والذى يضم تسوية " الأمور الغامضة "(١٩) ، وأنشطة "العصف (الشحذ) الذهنى" brainstorming(*) التى تسمح بتخطى الحواجز الناجمة عن عقلانية الفاعلين المحدودة ، مع تحديد مفردات المشكلة بدقة وعن قرب، وكذلك المخاطر، والبدائل ونتائجها (فيرون Fearon، ١٩٩٨ : ٤٩-٥٢)(٢٠) ويتطابق كل من التشاور والبعد الاتصالى المتمثل فى الإقناع بصحة القرارات المتخذة مع البعد الإستراتيجى للنشاط السياسى المتمثل فى إرضاء المصالح.

---

(١٩) حول هذا المعنى من المفيد الإشارة إلى " نماذج " السياسات العامة.

(*) المقصود بهذا التعبير هو الأسلوب المستخدم فى عمل المجموعات، بحيث يتيح للأفراد كل على حدة إبداع أفكار غير مسبوقة تعمل على تطوير هذا العمل ودفعه للإمام بخاصة عند التحاور حول موضوعات محددة ومشتركة . (المراجع)

(٢٠) ويذكرنا هذا الأمر بشكل عجيب بوظيفة العلم ، إذ سيكون من المفيد الحديث عن " تحويل السياسة إلى علم "مع الدور المتزايد للخبرة و" المجتمعات الإبستمية " (هاس ، ١٩٩٢). وعلى الرغم من ذلك ، لا بد من توخى الحذر بعدم تشبيه دائرتين تبقيان مختلفتين وظيفيًا : "Aus dem postulat funktionaler Differenzie-rung folgt zunachst,dass auch die von einer wissenbasierten infrasrktur'erleuchtete'politik nach wie vor politik ist und night wissenschaft" " وينتج عن هذا التقسيم أن السياسة القائمة على أسس علمية هى فى نهاية الأمر سياسة وليست علمًا " (فيلكه ١٩٩٢ : ٢٨٥). (المترجمة) إن السياسة ليست إلا بحثًا عن الحقيقة ، وإذا لم يغب هذا الاهتمام عن ساحة " صنع السياسات " policy making، فإن الاهتمام بمدى قابلية القرارات المتخذة للتطبيق والتنفيذ يدخل فى منافسة شديدة ، ولكنه أقل حضورًا فى دائرة "السياسات" politics أى التنافس من أجل السلطة . ويمكن هنا أن نستعيد تمييزًا قد أشار إليه أ. ويلدافسكى (١٩٩٧) : "التأمل الفكرى" و"التفاعل الاجتماعى" ، فهاتان الخاصيتان للعمل السياسى فى حالة توتر دائم.

وأخيراً يمكن للهيئات التشاورية أن تكون " مقتصدة " ، الأمر الذى يحتاج إلى بعض التفسير ، حيث إنه من الشائع ، بل ومن الصحيح أن نعتقد أن التشاورات تستلزم ثرثرات طويلة مما يزيد من التكاليف المرتبطة بالوصول إلى اتفاق ، خصوصًا فيما يتعلق بالوقت المرتبط باتخاذ القرار. كما يبدو - على الأقل - فى مجال سياسة المخدرات ، التى قمنا ببحثها فى سويسرا بصفة أساسية ، حيث إن إرساء هيئات للحكم الصالح من أجل التنسيق بين المخاطر الإقليمية المرتبطة باختلاف المصالح بين المقاطعات المركزية والمقاطعات الطرفية، والمخاطر القطاعية المرتبطة بالابتعاد عن النموذج الإرشادى بين هيئات الإدارة المتخصصة - يعد، قبل كل شىء، إجراءً براجماتيًا وغير متعمق. إذ يسمح هذا الإجراء فى الحالة الأولى بالاقتصاد فى إنشاء الكيانات الشاملة الخاصة بـ " الحكومة المركزية "، والتى تعانى بسبب طابعها الطموح فى أن ترى النور ، وفى الحالة الثانية تفادى تفويض مهام التنسيق المثير للجدل بين القطاعات إلى هيئة ذات مستوى عالٍ من الدولة. وثمة ظاهرة هنا هى المسار التابع path dependency ، بمعنى أن الإطار التنظيمى وكوكبة الفاعلين الموجودين يؤثرون فى توفير أسس الحكم الصالح المرساة (كوبلر ووالتى Kubler et Walti : 9 - 10 1998) . ألهذا تعد مثل هذه الكيانات العلاج الناجع لإدارة المشكلات المعقدة فى المجتمعات المتشظية؟ الأمر ليس بهذه البساطة. فعلى سبيل المثال إذا كانت تفاعلات المواجهة تعمل على أن تظهر بشكل مترابط وعلى تفادى التقلبات لئلا تفقد مصداقيتها، فإن الأوضاع المعلنة والتعهدات المأخوذة من ناحية أخرى تخاطر بمنع تعديل وضعيتها، من أجل ألا تفقد الواجهة، وذلك حتى إذا اقتنع المرء من خلال النقاش بأهمية هذه التسوية. وقد يبدو تبادل الحوار أيضًا غير مجدٍ بالنسبة لتسوية النزاعات :

" (...) if discussion can effectively reveal private information about people's preferences over policy outcomes , then there is no reason why in particular cases it might not reveal that the extent of conflict is greater than previously believed" (Fearon , 1998:57).(*)

(*) "إذا كان باستطاعة النقاش أن يبرز بفاعلية معلومات خاصة عن اختيارات الأفراد حول مخرجات سياسة ما ، فليس هناك إذن سبب يوضح لماذا فى حالات معينة قد لا يكشف النقاش أن حدود النزاع أوسع مما كان متصوراً فيما سبق " (فيرون ، ١٩٩٨ : ٥٧) (المترجمة).

إذا كان تبادل الآراء هذا - كما نتوقع - يحد من عقلانية الفاعلين المحدودة ويوضح المخاطر التى يمكن مواجهتها ، فلن نتمكن من استبعاد سوى أن المحركين الأساسيين قد "اكتشفوا" مصادر للصراع أكثر تعدداً وحدَّة مما كانوا يعتقدون. ولنتذكر فى هذا الصدد أن التدابير المؤسسية والتقنيات السياسية ، التى اعتبرت ناجحة فى تحقيق هدفها فى تنظيم الصراع بين المجموعات الاجتماعية المتصارعة - لا ترتكز فقط على تبادل الآراء والتشاور بين الأطراف ، لكن أيضًا على انعزالهم ، حيث يقوم كل من النظام القاعدى والفيدرالى على تأسيس كيانات متجانسة من حيث الانقسام الذى يخترق المجتمع العام ، تكون قادرة على العيش فى اكتفاء ذاتى(٢١) بشكل كبير ، وبالتالى على تجاهل الخلاف بدلاً من استمراره. أما نزعة التنوع المجتمعى فهى تقوم على التعاون بين الصفوة على مستوى القمة ، والتضامن بل وأيضًا طرح الخلاف حسب تنوعاته على مستوى القاعدة.

بالإضافة إلى ما سبق فليس هناك ما يؤكد أن المناخ فى الهيئات التى تعتمد على التشاور بل بقاء هذه الهيئات نفسها، لن يعتمد على الظروف المحيطة، فأعمال هذه الهيئات لا يتم فى فراغ سياسى، ففى سويسرا ترك الإيكولوجيون(*) إحدى تلك المجموعات المعنية بالنقاش من أجل الاعتراض على قرار حكومى يقضى بزيادة قوة إحدى المحطات النووية (والتى **Wälti**، **1995**). كما نعرف أيضًا أن تسويات الفئويين الجدد قد اعتبرت كـ " منتج عادل للمناخ " **fair weather product**، حيث يشترك كل من أرباب العمل والنقابات فى اللعبة ما دامت الموارد المتاحة للاقتسام كافية لكل شريك. لكن عندما تستحكم الأزمة يعاد النظر من جديد فى بنيات الفئويين الجدد - كأن تعطى

---

(٢١) على الصعيد الاجتماعى - السياسى : من وجهة نظر البنية التحتية فى حالة مفهوم المبادئ الأساسية ، وفيما يتعلق بالاختصاصات القانونية فى حالة النظام الفيدرالى.

(*) المقصود أنصار المحافظة على البيئة (المراجع).

مثـلاً الأفضليـة للمفاوضات داخـل المؤسسـة بدلاً من "الحل الشامل" package deal - أو حتى ترك الموضوع عندما تحاول القطاعات الأكثر دولية من أرباب العمل الهروب إلى الخارج. إذن فهذه التسويات مرتبطة بعلاقات القوة نفسها التى تعتبـر " ممدنة !"(٢٢) ويدور هذا الشك نفسه حول أداء الأجهزة المخول إليها تسوية صـراعات القيم ، فعندما تتنافر وجهات النظر بشدة ، لن يكون التشاور على الأرجح كافيًا للتوفيق بينها، حيث إنه عندما تكون الحاجة إلى إجراءات التصالح ملحّة بشدة – لإدارة الموارد النادرة، فى حالات صراع القيم الحاد – تصطدم هذه الإجراءات بحدودها. وفى الحقيقية يميل المدافعون عن هذه الإجراءات إلى إخفاء البعد الصراعى المرتبط بها ولا عدالة السلطة، وحقيقة أن الفاعلين يمتلكون الموارد لكنهم يصطدمون بالقيـود المتغيرة، كالقيـود المؤسسية على سبيل المثال. ففى طريقة لا تخلو من السخرية، تشبه سوزان فاينشتين (Susan Fainstein س.د: ٥) أعمال بعض منظرى التخطيط المستوحاة من العقلانية الاتصاليـة "بكتيب فتى الكشافة" boy scout handbook (لأنهم) often tend to fail into moral exhortation as a substitute for analysis(*)

من المهم أيضًا الإشارة إلى نقطة مهمة وهى أن التركيز على فاعلية أجهزة التفاوض والتشاور والحكم الصالح قد حال دون الاهتمام بالتساؤل حول مدى شرعية تلك الأجهزة، أو بمعنى أدق أن مفهوم الشرعية الذى يحتوى على تطوير ، بل وتحليل هذه الأجهـزة هو من ناحيـة، غيـر واضح، ومن ناحيـة أخرى (وهـو الأهم دون شك) أداتى(**). وفى هذا الصدد فلنستمع إلى رأى رينات ماينتز (١٩٩٧ : ٢٧ ن٧) :

---

(٢٢) وعلى الرغم من ذلك ، لا بد من الإشارة إلى أن بعض الأبحاث المقارنة قد أوضحت نفعية هذه التسويات فى إدارة أزمة السبعينيات الاقتصادية (شميدت ، ١٩٨٢) وفى التواصل بين فاعلى السياسة الاقتصادية الذين سهلوا إرساء علاقات الثقة بينهم ، والتى بدت بدورها ذات جدوى فى اتخاذ تدابير بصورة سادها التنسيق (شاربف ، ١٩٩٠).

(*) " غالبا ما يميلون إلى السقوط فى الوعظ الأخلاقى بديلاً للتحليل "(المترجمة).

(**) بمعنى أنه لا يشكل قيمة فى حد ذاته وإنما يستخدم كأداة لتحقيق غاية معينة (المترجمة).

"Die Demokratisierung ist in dieser Perspektive weinger der Motor als vielmehr ein Korrelat der mit einer wachsenden Inklusivitat aller Teilsysteme einhergehenden Enthierarchisierung: faktisch war sie jedoch eine wichtige Voraussetzung funktioneller Differenzierung ، da sie den Verzicht des states auf absolute Macht bedeutete ، wodurch die Entwicklung einer freien Wirtschaft، einer freien Wissenschaft und freier Verbande uberhaupt erst moglich wurde"(٢٣)(*)

ومما لا شك فيه أن التخلى عن كامل سيطرة الدولة والجهود المتزايدة للاندماج فى قرار ممثلى الأنظمة الفرعية الاجتماعية الأساسيين يعبر بقوة عن التحول إلى نموذج أكثر أفقية (إلغاء الهيرارشية) فى إدارة السياسات العامة، غير أن تقليص رقابة الدولة

---

(23) يقدم رينات ماينتز (١٩٩٨: ١٥-١٦) عرضًا واضحًا بشأن حدود نموذج "الحكم الصالح" . (...) "it is in-deed surprising how long democracy theory and the theory of (national) political governance have remained isolated from each other. When governance theory came to focus on horizontal cooperation and policy formation within networks, it was recognized that this raises the problem of democratic accountability. Horizontal cooperation and negotiation in networks can be no substitute for democracy, even though, in view of the difficulty of representing very specific interests within a system of general elections, the development of policy networks that include representatives of opposing socio-political interests is sometimes seen as a more practicable form of interest" " (...)

من المدهش حقًا كيف استمرت كل من النظرية الديمقراطية ونظرية الحكم الصالح السياسى (القومى) معزولتين إحداهما عن الأخرى لكل هذه الفترة الطويلة. فعندما ركزت نظرية الحكم الصالح على التعاون الأفقى وصياغة السياسات داخل الشبكات، كان معروفًا أن ذلك يثير مشكلة المحاسبة الديمقراطية. لا يمكن أن يكون التعاون الأفقى والتفاوض داخل الشبكات بديلاً عن الديموقراطية ، وعلى الرغم من ذلك ، فنظرًا لصعوبة تمثيل مصالح محددة داخل نظام الانتخابات العامة ، فإن تأسيس شبكات السياسة التى تضم ممثلين نوى مصالح اجتماعية وسياسية متعارضة قد يعتبر أحيانًا شكلاً أكثر عملية لتمثيل المصالح ". (المترجمة).

(*) " إن تطبيق الديمقراطية بهذه الطريقة لا يعد المحرك ، بل العلاقة المشتركة التى تقوم على احتواء جميع النظم الفرعية والقضاء على التسلسل الهرمى للسلطة. إن الديمقراطية هى شرط أساسى للتقسيم حيث إنها تعنى تنازل الدولة عن السلطة المطلقة مما يتيح الفرصة لخلق اقتصاد حر وعلوم حرة وأيضًا جماعات حرة " (المترجمة).

وتأميم المصالح الخاصة التى بدأت تشارك فى بلورة وتنفيذ السياسات العامة ، لا يمكن تمثلها فى عملية المقرطة. فى إطار مثل هذا النموذج تصبح شرعية الإجراءات الموضوعة محل التنفيذ (الحكم الصالح ، شبكات السياسات Policy networks، عمليات التعاقد ، مؤتمرات التوافق...) خاضعة للموافقة على اختياراتهم من قبل مختلف الفاعلين. إن عدم انضمام هؤلاء الفاعلين إلى القرارات المتخذة، وغياب تعاونهم عند مرحلة التنفيذ على أرض الواقع سينجم عنه أضرار بليغة على فاعلية هذه القرارات. وعلى الرغم من أن هذا الأمر لا جدال فيه، فإن النقاش حول تنفيذ مثل هذه القرارات يصبح متعلقا بضرورة التماهى بـ "مخرجاتها" outputs أولاً من قبل الفاعلين الذين لا يمكن تفاديهم ، هؤلاء الذين يؤدى إخلالهم بالعهود أو التزامهم بها (هيرشمان) إلى تعقد نشاط الدولة ، سواء كان الأمر يتعلق "بالأنظمة الفرعية"، بالمعنى الذى أشار إليه لومان، والتى يجب حماية استقلاليتها من قبل جماعات المصالح التى تعد خبرتها القطاعية أو المحلية ذات أهمية للتنفيذ (الجدوى الفنية)[٢٤]، أو الجمهور المستهدف الذى يعد كسب ثقته ورضاه لا غنى عنهما (الجدوى السياسية).

ويكمن هنا خطرٌ واضح بأن يحل محل المشروعية الديمقراطية الكلية أشكال من المشروعية تتسم بالمحلية والقطاعية وغالبًا ذات مكونات بيروقراطية وفنية مهنية (بابادوبلوس، ١٩٩٨ : ٢٩٠-٢٩٥)، مثل الدعم الذى تقدمه أوساط العاملين الاجتماعيين للتجارب الخاصة بسياسة المخدرات فى سويسرا. لا يرجع الخطر إلى كون هذه الأشكال عديمة الفائدة ، ففى إطار السياسات العامة يمكن على سبيل المثال أن تكون الشرعية إزاء الفاعلين فى المجال "الإعلامى"مؤثرة " فى الرأى ، تماماً مثل أنه من الحقيقى أن يكون غياب الشرعية عن المجموعات (القليلة) المكونة من الجمهور

(٢٤) إذن يجب عدم الوقوع فى الخطأ فيما يتعلق بـ " اللوغاريتمات " (مولر ، ١٩٩١) ، أى بشأن الفرضيات السببية من نوع " إذا... فإن " التى توجه اختيارات القرارات.

الواعى بشكل خاص والمشارك أمرًا مدمرًا (ليس لشيء إلا لأن هذه الشرعية يمكن أن تعبئ اهتمام الوسائط الإعلامية). يكفى أن نفكر فى أشكال عدم الامتثال لأوامر السلطات فى مجال سياسة المخدرات التى قام بها بعض المناهضين، مشكلين مجموعات بشرية على هيئة سلسلة لمنع الشرطة من القبض على متعاطى المخدرات وذلك لدفعهم وإعادتهم إلى أماكنهم الأصلية ، أو مجموعات المهنيين المتخصصين (الأطباء الميدانيين، العاملين الاجتماعيين) الرافضين لتطبيق التعليمات المقيدة لتوزيع المخدرات أو الحقن. غير أن التسوية المتبادلة والاعتراف المتنامى بين فاعلين يملكون سلطات مساومة واسعة – لسبب أو لآخر مثل المعرفة أو التنظيم، أو القدرة على التعبئة، أو المال – لا يمكن اعتبارها بسهولة أسسًا كافية للشرعية. إذن فمن المناسب الإشارة إلى وجود اتجاه نحو إخفاء مشكلة الشرعية الديمقراطية[٢٥] ، دون أن نعنى بذلك أن السياسات العامة تستلزم بالضرورة الموافقة الإيجابية للأغلبيات ، فالتزام إحدى الأغلبيات المعنية بقدر ضئيل من الصمت يمكن أن يفسر ببساطة على أنه دليل على رضاها (رايت Wright ، 1976).

(٢٥) مع بعض الاستثناءات فى المؤلفات حول الحكم الصالح ، ونشير بصفة خاصة لمؤلفات فريتز وشاريف. كما يمكن الرجوع إلى شاريف (١٩٩٩) للحصول على مناقشة حديثة بهذا الشأن ، حيث يبدو الكاتب مؤيدًا بشدة " لتشريع موجه حسب المخرجات " output-oriented legitimization، يكون موفرًا للمجهود والوقت لأنه يعتمد على إرضاء مختلف المصالح. ويؤكد رودس (١٩٩٦ : ٥٣) أيضًا أن الحكم الصالح يطرح " تحديًا " مهمًا للمحاسبة الديمقراطية challenge for democratic accountability، وحديثًا أوضح بيتر (١٩٩٨ : ٢٤) أن " عمليات الحكم يمكن أن تكون أكثر فاعلية ، أو أن ترضى المخرجات بعض عناصر الجمهور ، لكنهما لا يبدوان قادرين على الوفاء بمعايير المحاسبية المقبولة " The resultant processes for governing may be more efficient, or the outcomes may satisfy some elements of the public, but they do not appear capable of meeting reasonable accountability standards . ويستطرد بشأن السمة غير المرغوبة على الأرجح لإجراءات الحكم الصالح من وجهة النظر المعيارية ، نظرًا إلى كثافة هذه الإجراءات مقارنة بالإجراءات البيروقراطية التقليدية.

وعلى حسب معرفتنا فمن بين كل تقنيات التشاور المبذولة بهدف القيادة والتنسيق ، كانت فقط وبشكل عملى هى التسويات الفئوية الجديدة المتبعة بين منظمات أرباب العمل الكبيرة وبين القطاع السياسى الإدارى وهى التى تمت دراستها بطريقة – إلى حد ما – متعمقة من زاوية نظرية الديمقراطية[٢٦] ، لكن تجاه مثل تلك التسويات، لا تطرح قضية الديمقراطية فقط من وجهة النظر المعيارية المجردة، بل تبرز أيضًا فى جدول أعمال الصراع السياسى، وبخاصة عندما يثير احتكار التمثيل الذى تستلزمه هذه التسويات[٢٧] نزاعًا بسبب الجمود الذى يتمخض عنه، إضافة إلى المكاسب التى يوفرها للمنظمات التى وافقت على "العودة إلى الصفوف" فى مقابل الحصول على وضع رسمى.

وبأخذ الاختلافات والفروق بعين الاعتبار **Mutatis Mutandis** فسياسة المخدرات ليست معفية من أن تطرح على جدول الأعمال بالقدر نفسه من الاهتمام الذى حظيت به قضية الديمقراطية، إلا على المستوى الفيدرالى فى سويسرا ، فلقد طالبت أولاً بعض مجموعات الناخبين بتأييد مبادرة شعبية ذات شعار قمعى هو ("شباب بلا مخدرات"، والتى رفضت بأغلبية ساحقة عام 1997) ، ثم طولبوا بعد ذلك بعام واحد بتأييد مبادرة ذات محتوى ليبرالى جداً تختلف تماماً عما سبق **Droleg** والتى طرحت للتصويت فى نوفمبر 1998) ، ومن جديد فى يونيو 1999، فى مواجهة بعض المعارضات ضد التصريح لمتعاطى المخدرات باستخدام الهيروين تحت الرقابة (وافقت عليها أغلبية بسيطة). لاحظ أحد المتخصصين فى القضية أنه :

---

(٢٦) نشير على سبيل المثال إلى الكتاب البارز الذى تم تحريره تحت مسئولية أ. و. رايت (١٩٩٥) مع إسهامات أساسية لجوشوا كوهين وجول روجرز ، وإضافات من قبل جين مانسبريدج ، وفيليب س . شميتر ، وولفجانج ستريك ... إلخ.

(٢٧) لأسباب واضحة تتمثل فى تفادى " الخروج " exit نحو منظمات منافسة ذات أعضاء محبطين من القاعدة لا يشاركون فى المفاوضات بين الصفوة ، لكن يتلقون النتائج فى سلبية ، إذن من أجل توفير مزيد من القدرة على التوقع بين المتحاورين تجاه ردود أفعال القطاعات التى تمثلها المنظمات. ليس من الصعوبة بمكان أن نلاحظ هنا أيضًا آلية للحد من التعقيد.

" (...) يمكن تفسير تشكيل مجموعات اليمين المناهضة للمخدرات فى العديد من المدن السويسرية على أنها تعبير عن إعادة ظهور قضية الديمقراطية من جديد ، تجاه الإجراءات المتخذة فى مجال سياسة المخدرات المتبعة أساسًا حتى ذلك الحين فى صورة رقابة بعيدة عن الدولة (كوبلر ، ١٩٩٣ : ٣٦) ".

ودائماً فى مجال السياسة العامة نفسه ، نجد الآتى :

" يوضح ظهور النزاعات واستمرارها على المستوى المحلى أن البعد الصراعى واحتمالات تسييس الرهانات لم يختفيا على الرغم من ذلك ، لكنهما يبرزان فقط عند لحظة التنفيذ. ويمكن أن نقول من خلال استخدام التشبيه إن صراع " القصور الوظيفي " الذى تخلص منه تدخل الدولة من الباب قد عاد مرة ثانية من النافذة (...). ويثبت مثال سياسة المخدرات أن بعض صراعات التنفيذ على المستوى المحلي يمكن أن تصبح أيضًا بالقدر نفسه من التأثير بالنسبة لتنفيذ إحدى السياسات تمامًا مثل أى نقاش كلى " (كوبلر ، 1995 : 106 - 107).

هناك برهان آخر على تخبط السلطات العامة أو الباحثين على السواء إزاء قضية الديمقراطية، وهو الميل إلى عدم الرؤية فى هذه الحشود الجماعية على المستوى المحلى فى اعتراضها على مشروعات البنية التحتية أنها ذات تأثيرات على الفضاء المعيش[٢٨] إلا مجرد تجسيد للظاهرة المعروفة بـ (nimby (not in my backyard أى ليس فى فنائى ، وعلى الرغم من أنه لا يمكننا إنكار غياب التضامن القادر على الظهور دائمًا فى مثل تلك المواقف[٢٩] – ولا سيما أن الخسائر الناجمة محدودة للغاية ، وبالتالى

---

(٢٨) مثل خطوط السكك الحديدية فى محطات الكهرباء ، وأبراج الكهرباء ذات الضغط العالى داخل مؤسسات متعاطى المخدرات أو ملاجئ الأشخاص بلا مأوى.

(٢٩) وبخاصة عندما توفر الديمقراطية مزيدًا من الفرص ، حيث تشير فينشتين (س. د. : ١١) إلى أن ضواحى المدن الأمريكية تتمتع باستقلالية واضحة فى اتخاذ القرارات وأن إجراءات مشاركة المواطنين فى التخطيط متطورة للغاية. وينجم عن ذلك بالتالى "تقسيم" للأرض يتمخض عنه بعض أشكال الاستبعاد. الشكل الموازى لذلك واضح جداً مع سلوك سلطات المقاطعات المركزية فى التكتلات السكنية بسويسرا ، التى غالبًا ما ترفض تحت ضغط السكان الاعتراف بأن مشكلات المخدرات التى تشهدها المدن الرئيسية هى مشكلتهم أيضاً.

يسهل إدراكها ، بينما المكاسب هى المكاسب ، سواء منتشرة أو على المدى الطويل - فإنه سيكون من القصور عدم النظر إلا لهذا البعد من المشكلة ، وأحيانًا ما تتفق الخطابات السياسية مع الخطابات العلمية للحد من الاعتراضات[٣٠]، بينما يمكن أن تكون هذه الاعتراضات حاملة لبعض المفاهيم البديلة للمصلحة العامة. تنادى بعض الجمعيات المحلية والسكان المحليين بمطالب تختلف عن مطالب الأوساط الإيكولوجية فى سياسات البيئة أو فى الأوساط التقليدية فيما يتعلق بمشكلة المخدرات، وهى مطالب تعبر بوضوح عن تجسيد ما هو مناسب للصالح العام ، ونحن نعرف أن تعريف الصالح العام يشكل تحديداً موضوعًا للعديد من المناظرات فى المجتمعات المتشظية. وهكذا فيما هو أبعد من ظاهرة nimby، يكشف الباحثون فى الاعتراضات على مشروعات السلطات العامة عن انتقادات لإجراءات التشاور التى يرونها غير كافية وأن تدخلها يأتى متأخراً جدًا ، وكذلك عن مطالب للمشاركة الديمقراطية (جوبير ، ١٩٩٨). كما يكشفون فى البراهين المستخدمة عن آليات " تميل إلى العمومية " ، وتهدف تحديداً إلى خرق الاعتراض على مكونها شديد النفعية (لوليف ، ١٩٩٧). إنها أنواع من المقاومة ليست فقط باسم المصالح الضيقة، لكن أيضًا باسم المصلحة العامة العليا. ويمكننا بالطبع الاعتراض بأن الأمر لا يتعدى أن يكون مجرد آليات للتجمل والتخفى الأيديولوجى ، غير أن هذا لن يغير شيئًا من حقيقة أن قضية الديمقراطية ومدى انسجامها مع الصالح العام هى قضية مطروحة للجدل.

---

(٣٠) وبخاصة عندما يتغذى تحليل السياسات العامة على التوجيهات العامة ، وهكذا نجد أن هيئة كهرباء فرنسا هى مصدر الدراسات - الإدارية دون شك والتى لا يمكن أن ننكر الجاد منها - حول ظاهرة nimby فيما يتعلق بالمشروعات المعنية بها (دوبيان ووراس دوسانت مارتان ، ١٩٩٤).

المراجع :

BECK, U.,*Risk Society: Towards A new Modernity*. Londres, Sage, 1997.

BECK, U., GIDDENS, A, LASH, S., *Reflexive Modernization*, Cambridge, Polity Press, 1994.

BRAUN, D., *Die politische Steuerung der Wissenschafl. Ein Beitragzum kooperativen Staat*, Francfbrt, Campus, 1997.

CROZIER, M., FRIEDBERG, E., *L'acteur et le systeme,* Paris, Seuil, 1981.

CZADA, R., "Interest Groups, Self-interest, and the Institutionalization of Political Action", in Roland CZADA et al. (eds.), *Institutions and Political Choice. On the Limits of Rationality,* Amsterdam, VU University Press, 1996, 229-256.

DEUTSCH, K., *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York, The Free Press, 1963.

DUBIEN, I. WAERAAS DE SAINT MARTIN, G., "Le phenomene Nimby: Rapport de synthese", Clamart, Electricite de France Direction des Etudes et Recherches (HN-55/94/061: accessibiliti restreinte), 1994.

DURAN, P., "Les difficultes de la negociation institutionnalisee, le parc national des Pyrenees occidentales ou la cooperation contrariee", in Peter KNOEFLER (ed.). Solution de conflits environnementaux par la negociation, Bale, Helbing & Lichtenhahr 1995, 127-170.

EDER, K., "Procedural rationality, discursive institutions, am the state. Elements of a theory of social governance", communication au colloque "Enjeux des debats sur la gouvernance", Institut d'etudes politiques et Internationales de 1'Universite de Lausanne, 1996.

EDER, K. et al., Reflexive *Jnstitutionen? Eine Untersuchun zur Herausbildung ernes neuen Typus institutionneller Regelungen im Urmveltbereich*, Abschlussbericht, mimeo (s.d.)

ELSTER, J., (ed.), *Deliberative Democracy,* Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

ELSTER, J., "Introduction", in J. Elster (ed.). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998a, 1-18.

FAINSTEIN, S.S., *New Directions in Planning Theory,* mimeo (s.d.).

FEARON, J.D., "Deliberation as Discussion", in J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*,

Cambridge, Cambridge University Press, 1998,44-68.

FISCHER, F., FORESTER, J., (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning,* Durham, Duke University Press, 1993.

HAAS, P. M., "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization,* 46, 1992, 1-35.

HIRSCHMAN, A.O., "Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society", *Political Theory,* 22: 2, 1994, 203-218.

HIRST, P., *Associative Democracy,* Cambridge, Polity Press, 1994.

JOBERT, A., "L'amenagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de 1'interet general", *Polilix,* 42, 1998, 67-92.

KRIESI, H., "Federalism and pillarization: the Netherlands and Switzerland compared", *Acta Politico,* 25: 4, 1990, 433-450.

KRIESI, H., *Le systeme politique suisse,* Paris, Economica, 1995.

KRIESI, H., et WISLER, D., "Social Movements and Direct Democracy in Switzerland", *European Journal of Political Research,* 30:1, 1996, 19-40.

KUEBLER, D., "L'Etat face a la toxicomanie", Universite de Lausanne, *Travaux de science politique,* 8, 1993.

KUEBLER, D., "Problemes de mise en oeuvre de la politique sociale en milieu urbain: 1'exemple des services medico-sociaux pour consommateurs de drogues", *Revue suisse de science politique* 1:4, 1995,99-120.

KUEBLER, D., et WAELTI, S., "The 'spatial' and 'sectoral' governance of social policy implementation. Case studies in Switzerland", communication a 1'atelier "Political Institutions beyond the State", ECPR Joint Sessions of Workshops, Warwick, 1998.

LECA, J., "La democratie a 1'epreuve des pluralismes", *Revue, francaise de science politique,* 46: 2, 1996, 225-279.

LECA, J., "Ce que 1'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement democratique", *Revue francaise de science politique,* 46: 1, 1996a, 122-133.

LE GALES, P. "Regulation and Governance in European Cities", *International Journal of Urban and Regional Research,* 22:3, 1998,482-506.

LEHMBRUCH, G., "Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa", *Revue suisse de science politique,* 2: 4, 1996, 19-41.

LOLIVE, J., "La montee en generalite pour sortir du 'Nimby'. La mobilisation associa-

tive centre le TGV Mediterranee", *Politix*, 39, 1997,109-130.

LUHMANN, N., *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Francfort, Suhrkamp, 1984.

LUHMANN, N., *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Francfort, Suhrkamp, 1997.

MARCH, J.G., *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, New York, The Free Press, 1994.

MARCH, J.G. et OLSEN, J.P., *Democratic Governance*, New I York, The Free Press, 1995.

MAYNTZ, R., *Soziale Dynamik und Politische Steuerung. Theoretische tind melhodologische Ueberlegungen*, Francfort-New York, Campus, 1997.

MAYNTZ, R.,"Politische Steiierung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie", in R. Mayntz, *Soziale Dynamik wd Politische Steiierung. Theoretische und melhodologische Ueberlegungen*, Francfort-New York, Campus, 1997a, 263-292.

MAYNTZ, R., » New Challenges to Governance Theory «, Florence, European University Institute-The Robert Schuman Centre, Jean Monnet Chair Paper no.50, 1998.

MAYNTZ, R., et SCHARPF, F.W., (eds.), *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sekloren,* Francfort, Campus, 1995.

OFFE, C., "The Attribution of Public Status to Interest Groups", in S. Berger (ed.). *Organized Interests in Western Europe,* Cambridge, Cambridge University Press, 1981, 123-158.

OFFE, C., *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984.

OFFE, C., *Thesen zur ojfentlichen Anhorung des gemeinsamen Verfassungskommission zum Thema Burgerbeteiligung/Plebiszite*, mimeo, Bonn, 1992.

OFFE, C., *How can we trust our fellow citizens?,* "draft paper" presente au 27e Congres mondial de 1'IPSA, Seoul, 18-8-98,
1997.

MULLER, P., *Les politiques publiques,* Paris, PUF, 1991. PAPADOPOULOS, Y., *Complexite sociale et politiques*
publiques, Paris, Montchrestien, 1995.

PAPADOPOULOS, Y., *Democratic directe*, Paris, Economica,
1998.

PETERS, B.C., »Globalization, Institutions and Governance «, Florence, European

University Institute-The Robert Schuman Centre, Jean Monnet Chair Paper no.51, 1998.

PUTNAM, R.D., *Making Democracy Work*, Priceton, Princeton University Press, 1993.

RHODES, R.A.W., "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies, 44: 4, 1996, 652-667.*

ROSE, R., *Lesson-drawing in Public Policy,* Chatham (NJ), Chatham House Publishers, 1993.

SCHARPF, F.W., *La social-democratic face a la crise, Paris*, Economica, 1990.

SCHARPF, F.W., *Governing in Europe. Effective and Democratic?,* Oxford, Oxford University Press, 1999.

SCHIMANK, U., *Theorien gesellschaf flicker Differ enzierung*, Opiaden, Leske+Budrich, 1996.

SCHMIDT, M.G., "The Role of the Parties in Shaping Macroeconomic Policy", in F.G. Castles (ed.). *The Impact of Parties*, Londres, Sage, 1982, 97-176.

SCHMIDT, M.G., "The Politics of Labour Market Policy. Structural and Political Determinants of Rates of Unemployment in Industrial Nations", in Francis G. Castles et al. (eds.), *Managing Mixed Economies*, Berlin, de Gruyter, 1987, 4-53.

STEINER, J., *Amicable Agreement versus Majority Rule*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1974.

TEUBNER, G., *Droil et reflexivite: l'autoreference en droit et dans l 'organisation*, Paris, Librairie Generate de Droit et de Jurisprudence, 1994.

WAELTI, S., "Mediationserfahrungen in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz", Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, *Schriften zu Mediationsverfahren im Um'weltschutz,* 13,1995.

WEIDNER, H., "Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren", *Annuaire suisse de science politique*, 33, 1993, 225-244.

W1LDAVSKY, A.B., *Speaking Truth to Power. Thé Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

WILLKE, H., *lronie des States*, Francfort, Suhrkamp, 1992.

WRIGHT, E., *Associations and Democracy*, Londres-New York, Verso, 1995.

WRIGHT, J.D., *The Dissent of the Governed*, New York, Academic Press, 1976.

3 Bruno JOBERT, " La régulation politique: le point de vue d'un politiste" in COMAILLE et JOBERT, op.cit.1998; Fritz SCHARPF, op.cit.

خصخصة الخدمات الحضرية والمنزلية
وتحول قانون الدولة فى كولومبيا

ماريا مرسيدس مالدونادو

جامعة لوس أنديز ، بوجوتا

المقدمة :

يتناول التحليل المقدم فى هذا المقال التغيرات التى طرأت ، فى إطار الخصخصة ، على التنظيم القانونى للدولة فيما يتعلق بالخدمات الحضرية ، أو المنزلية مثل ما هو معروف فى كولومبيا ؛ إذ تعتبر الخصخصة - من وجهة نظرنا - أحد التعبيرات وعنصراً من العناصر الرئيسية المرتبطة بعملية العولمة نفسها ، وبالتحولات الخاصة بالتنظيم القانونى والسياسات العامة وبصفة عامة بالإدارة الحضرية فى دول أمريكا اللاتينية .

وعلى الرغم من كثرة استخدام المفاهيم الثلاثة المأخوذة بعين الاعتبار وهى : العولمة ، والخصخصة ، والتنظيم ، فإنها مفاهيم مبهمة ومتعددة المعانى ، حيث تشكِّل السمة المشتركة بينها مصدر تنافرها ، وهو ما يعد عنصراً أساسياً فى التعرف على العناصر ذات التأثير المباشر على عمليات تحول التنظيم القانونى فى دول العالم الثالث وبصفة خاصة فى دول أمريكا اللاتينية . وانطلاقاً من هذا التوضيح وبعد عرض سريع حول أداء أشكال إدارة الخدمات العامة المنزلية وتنظيمها فى كولومبيا خلال القرن العشرين ، سنرى كيف تظهر المعيارية - سواء الدستورية أو القانونية - فى هذا المجال فى اللحظة التى يتم فيها تبنى سياسات الخصخصة المتمثلة فى تحرير السوق

أو انفتاحه ووجود المنافسة . وبعد ذلك سيتم التعريف بالأشكال الخاصة لما يطلق عليه المزج أو التهجين بين نموذجين قانونيين غربيين ، ألا وهما النموذج الأنجلو - ساكسونى (حتى لا نقول الأمريكى) والنموذج المدنى العالمى أو نموذج دولة القانون .

١- خصخصة القانون وتحوله فى سياق العولمة :

يتواتر فى العديد من المقالات المدرجة فى هذا العمل الإشارة إلى تعريف مفهوم العولمة ، لكن مع الاعتراف بأنه تعريف مثقل بالغموض ، سوف نشير إلى خصائص هذه العملية التى نرى أنها وثيقة الصلة بالتحليل المعروض .

١-١ العولمة :

كما أسلفنا الذكر ، تركز نظرتنا إلى العولمة بصفة خاصة على عدم تجانسها وترفض أى ادعاء للتماثل[١] ، فالأمر لا يتعلق فقط ، وفقًا لتعبير جيدنس **Giddens** ، بمجموعة من العمليات ذات طبيعة متنوعة تعمل تحت أشكال مختلفة ومتناقضة وغير متجانسة ، لكن بحركة متناقضة ومتنافرة ومولدة لأشكال دمج وتكثيف بعض التفاعلات الدولية مع أشكال جديدة للتشظى والاستبعاد ، سواء على مستوى النظام العالمى أو على مستوى العلاقات والممارسات اليومية لكل الكائنات التى تسكن العالم .

---

(1) Cf. VELTZ, Pierre, Mondialisation, villes et territories. L'économie d'archipel, Paris, PUF, 1996; SOUSA SANTOS Boaventura de, La Globalizacion del derecho.Los nuevos caminos de la regulacion y la emancipacion, Bogota, 1998, Universidad Nacional de Colombia, ILSA; GIDDENS, Anthony, Beyond Left and Right, the future of radical politics, Stanford, Stanford University Press, 1994, cite in LOUICIUS, Michel, et ZHAN, SU, 1998, " Analyse critique de la Mondialisation, tendances et doctrine", Etudes interantionales, vol.29, No.4, pp909-937.

فى هذا الاتجاه يعتبر التصور الذى يطرحه دى سوسا سانتوس **de Sousa Santos** تصوراً مثيراً للغاية عندما يتوجس من العولمة باعتبارها مجموعة من فضاءات المواجهة ويؤكد وجود أساليب مختلفة لإنتاج العولمة . إنها العملية التى يتم من خلالها عولمة ظاهرة محلية معينة بنجاح ، أو التى من خلالها يتم إلغاء ثم إعادة بناء الظروف المحلية تحت تأثير الممارسات والضرورات عبر القومية ، أو أنها أيضاً ظاهرة يتم من خلالها ظهور أشكال التنظيم عبر القومى للمجموعات الاجتماعية التابعة ، وبروز بعض القضايا التى بطبيعتها لا تُفهم إلا بالرجوع إلى العالم فى مجمله(٢) .

كما يشير مانويل كاستلز **Manuel Castels** فى الجزء الأول من كتابه الأخير(٣) فإن العولمة تنطوى على مرحلة جديدة للرأسمالية يقوم فيها الأسلوب الرأسمالى ، لأول مرة فى التاريخ ، بتحديد العلاقات الاجتماعية للكوكب بأسره (٤) . إن السمة الرئيسية لهذا الشكل الجديد من الرأسمالية هى أنها تتحرك عالمياً كوحدة للزمن الحقيقى ، وذلك نظراً لتهيكلها حول شبكة من التدفقات النقدية ، فرأس المال يتكون ويستثمر ويتراكم أساساً فى دائرة التداول ، أى كرأسمال تمويلى .

وانطلاقاً من هذه الشبكات يتم استثمار رأس المال على المستوى العالمى فى كل القطاعات والأنشطة. وتساعد بدورها هذه الأنشطة - قبل كل شىء - على إنتاج الفائض اللازم للاستثمار فى التدفقات العالمية ، أو أن تكون هذه الأنشطة ثمرة

---

(2) SOUSA SANTOS, Boaventura de, op.cit.,p348, et " Hacia una concepion multicultural de los derechos humanos" , in De la mano de Alicia. Lo social y lo politico en la modernidad, Bogota, 1998, Siglo del Hombre Editores, Ediciones Uniandes, pp.347-352.

(3) CASTELS, Manuel, La societé en reseaux. L'ère de l'information, traduction de Philippe Delmare, Paris, 1998, Fayard.

(٤) نحن لا ندعى هنا أن كل الأنشطة البشرية على وجه الأرض متضمنة فى العلاقات الرأسمالية لكنها تتـ[illegible] بتوسعها .

الاستثمارات المحققة من خلال الشبكات المالية . وبمعنى آخر فقد تحرر المال ، تماماً أو كاد ، عن الإنتاج ، بما فى ذلك إنتاج الخدمات ، بفضل شبكات التفاعل الإلكترونية . ويعتبر التفاعل بين رأس المال التمويلى ورأس المال الصناعى وتكنولوجيا المعلومات المتطورة هو أساس العلاقات الجديدة بين الأنشطة الاقتصادية فى العالم كله. وينبغى على كل الأنشطة الأخرى ، المتمثلة فى النشاط الصناعى التقليدى ، والخدمات ، وحتى الدول ، أن تدخل فى المنافسة من أجل الحصول على الموارد المالية المندمجة عالمياً .

فإذا ما كان رأس المال فى الأساس عالميًا ، فإن العمل ما زال محليًا . ومما لا شك فيه ، فقد تم توحيد طريقة العمل من نقطة إلى أخرى فى الشبكات العالمية ، لكننا نشهد فى الوقت نفسه فروق العمل وتشتت العاملين وتفكك الأيدى العاملة على المستوى العالمى(٥) .

تحمل العولمة بصفة خاصة فى طياتها أيديولوجية ، حيث يتواكب مع الحركة السريعة لرءوس الأموال تسارع حركة المعلومات والأفكار ، مما ساهم فى نشر الليبرالية الجديدة فى كل العالم . وفى الواقع تكرّس العولمة فكرة قوة الدفع الذاتى **momentum** ، حيث يطبق نظام إدارة النموذج الرأسمالى مبادئ الليبرالية الجديدة ، إذ قامت العولمة بصفة خاصة بـ " ... كسر الالتقاء بين فضاء الإدارة الاقتصادية للتراكم وفضاء الإدارة السياسية الاجتماعية "(٦) . ووفقًا لما يراه سمير أمين ، فقد "... شهدت التسعينيات انهيار آليات التنظيم الاقتصادى المطبقة فيما بعد الحرب ، والمتمثلة فى الدولة الراعية القومية ، والنظام السوفييتى الذى يمثل الدولة كحل للمشاكل الاجتماعية ، وبحث العالم الثالث عن حقه فى التنمية الخاصة به خارج دائرة العالم الغربى سواء الماركسى السوفييتى أو المؤسسات المتبناة فى بريتون وودز(*) ،

---

(5) CASTELS, Manuel, op.cit., pp29 et suivantes.

(6) SAMIR, Amin, Mondialisation et accumulation, Paris, l'Harmattan, 1993, cite in LOUICIUS et ZHAN, op.cit.

والتى كان يتم التطلع إليها فى هذا الوقت على اعتبار أنها نظام عالمى اقتصادى جديد " . لقد ألقى هذا الانهيار بالعالم فى فترة من الاضطرابات صاحبت التغيرات الجارية ووقائعها المحتملة ضمن مبادئ جديدة نوعيا(٧) .

وإذا كان الخلل الثانى المشار إليه يتعذر دحضه ، فالأول يشكل موضوعًا للجدل. ففى أوروبا يندرج النقاش حول إمكانية استمرار أو تأقلم الدولة الراعية على جدول الأعمال. فكما يوضح إيف كروزيه Crozet(٨) ، يبدو أن الدول الأمم تزداد ضعفًا أمام سرعة عولمة الاقتصاديات وتفقد هوامشها الحقيقية للمناورة ، وبخاصة على مستوى السياسات الاقتصادية . الاستثناء الوحيد ربما هو ذلك الخاص بالدول الأكثر قوة فى النظام العالمى ، حيث نرى الدول والمواطنين وقد تعهدوا بإعادة تعريف (أو الدفاع عن) آليات التضامن التى تميزهم.

وفى هذا الإطار ، فإن فرصة إعادة النظر تزداد حول الاحتمالات المتاحة أمام العالم الثالث من أجل تشكيل وتحقيق الشروط المناسبة لتنميته الخاصة ، من خلال حقيقة تقود هذه الدول نحو أشكال جديدة من التبعية والتأقلم على الشروط الجديدة للتراكم الرأسمالى . ويوهن هذا الوضع بعض الدول ضعيفة التماسك فى التصدى للفقر المتزايد واستبعاد قطاعات واسعة من السكان . من المؤكد أن العولمة يصاحبها تزايد مستمر فى الفقر على مستوى العالم بأسره.

(*) فى عام ١٩٤٤ عقد مؤتمر بريتون وودز ، وهى مدينة أمريكية . وقد تمخض المؤتمر عن اتفاقيات بريتون وودز ، التى نصت على تأسيس البنك الدولى للتعمير (الذى أصبح فيما بعد البنك الدولى) وصندوق النقد الدولى ، والمعيار الذهبى الدولى ، وبدأت تعمل فعليا عام ١٩٤٦ بعد أن صدَّق عليها عدد كاف من الدول (المترجمة) .

(7) Ibidem, Cf.aussi ARNAUD, André-Jean, Entre modernité et Mondialisation.Cinq leçons d'histoire de la philosophie du Droit et de l'Etat, Paris, LGDJ, Droit et Société, No.20,1997.

(8) CROZET, Yves, "Mondialisation de l'économie et renouvellemt du concept économique de nation" , Etudes internationals, Vol.29, No.2, juin 1998, pp.225-238.

١-٢ الخصخصة :

ينطبق على الخصخصة كل شروط العولمة ، ويمكننا القول بشكل ما إنها أحد عناصرها الرئيسية . وكما هو الحال بالنسبة للعولمة ، لن نقترح أو نتبنى تعريفًا للخصخصة ، والتى تعد هى الأخرى مفهومًا محيرًا ومتعدد المعانى ، لكن سنقوم بالأحرى بالإشارة فى تحليلنا إلى سماتها والخصائص المميزة لها. وفى هذا الاتجاه يمكن فهم الخصخصة على أنها عملية إعادة تكوين العلاقات بين العام والخاص ، أو بالأحرى على أنها إلغاء التعارض التقليدى بين العام والخاص ، وهو أحد التناقضات الرئيسية فى الفكر القانونى الحديث الذى يتجسد بطريقة مختلفة فى كل دولة ، تبعًا للظروف المسبقة لتكوين هذا التعارض / العلاقة .

فى أمريكا اللاتينية ، وبصفة خاصة فى كولومبيا ، تتمثل خصخصة الخدمات الحضرية فى عمليات العولمة وتندرج تحتها من خلال أساليب متعددة متمثلة فى :

● إضفاء صبغة السوق المتزايدة على الأنشطة الجديدة ، وهو ما يتزامن مع العمل على ربط إدارة هذه الخدمات بالظروف الجديدة عبر القومية وبمنطق التدفقات النقدية الذى تتسم به العولمة . ويصاحب هذه الحركة الميل المتزامن إلى الاستمرار فى عدم بيع هذه الأنشطة فى جزء كبير من القطاعات الشعبية الحضرية[٩] . ويمكن فهم هذه العملية انطلاقا من الاستبعاد النهائى الذى تؤدى إليه الظروف الجديدة للرأسمالية ، والتى ترفض السماح للمزيد من الأفراد بالحصول على التحديث التكنولوجى والاندماج فى الحياة الحضرية من خلال الخدمات الشبكية [١٠] ، والذى كان يمثل

---

(٩) والريفية أيضًا .

(١٠) يتوازى الخطاب الرسمى للخصخصة مع إعادة الاعتبار لأشكال الإدارة المجتمعية الذاتية كتبرير للأشكال المؤقتة لأداء الخدمات .

القصد الواضح وراء الخطوة السابقة ، أو انطلاقًا من إمكانية توليد أشكال مقاومة ضد عمليات الخصخصة العالمية وضد الاختيارات التكنولوجية التى تدعمها .

- تغيير عميق لمفاهيم التضامن والمسئولية ، حيث لم تتقلص فقط مسئولية الدولة (على المستوى الوطنى والإقليمى والمحلى) إزاء أداء الخدمات ، وحدث تذبذب فى آليات التمويل التى تساهم فيها وبدرجة كبيرة الضرائب أو أى أدوات ضريبية أخرى نحو أنظمة الأسعار ، لكن أدت أيضًا الظروف الجديدة ، التى خلقتها الخصخصة داخل السياق العام للإدارة الحضرية ، إلى خلق أشكال جديدة من التمييز الاجتماعى – المكانى والتشظى السكانى(١١). ويبدو أن الدولة تركز على ضمان ظروف المشاركة الخاصة أكثر من تركيزها على توفير الظروف العامة للحصول على الخدمات والحد من ظروف الاستبعاد.

- اهتمام متزايد بحقوق المستهلك ، فى الوقت نفسه الذى يحدد فيه رسميًا الحق فى الخدمات الحضرية انطلاقًا من الحقوق الاجتماعية .

وبمعنى آخر يمكن أن تؤدى الخصخصة إلى تغيير فى محتويات حق الملكية ، بل وأيضًا فى العلاقة المتزايدة والمختلفة نوعيًا للفاعلين من القطاع الخاص (لا يجب أن ننسى بأى شكل من الأشكال أن القطاع الخاص كان دائمًا موجودًا فى إدارة الخدمات الحضرية ، حتى فى ظل فترة احتكار الدولة) من خلال أشكال مختلفة لإلغاء التقنين أو إعادة التنظيم(١٢)(ظهور أشكال جديدة للتنظيم) والتى سيتم تناولها لاحقًا .

---

(١١) نوقشت هذه القضية فى فرنسا تحت مفهوم " الانفصال الحضرى " ؛ انظر بصفة خاصة أعمال جاك دونزلو ومارى كريستين جاييه . Donzelot et Jaillet

(12) COING, Henri, DE LARA, Phillippe, MONTANO, Iraida, Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative, Paris, LATTS, 1989, non-publié; CHEVALLIER, Jacques, " Vers un droit postmoderne?", in CLAM, Jean, et MARTIN, Gilles (ed), Les transformations de la régulation juridique, Paris, LGDJ, 1998, pp.21-46; SOUSA SANTOS , Boaventura de, op.cit.

إلا أن الخصخصة تعلن - بصفة خاصة - عن توقف إحدى المهام الرئيسية للدولة وهى دورها كممثل للمصالح الجماعية .

من أجل فهم الإطار الخاص الذى تحدث فيه هذه التحولات فى أمريكا اللاتينية ، يجب أن نأخذ فى الاعتبار - مع هنرى كوينج Coing - أن الخدمات المنزلية فى هذه المنطقة لها طابع الرهان الإستراتيجى للمجتمع . ويشير استخدام مفهوم الرهان الإستراتيجى ، الذى يعترف الكاتب نفسه بغموضه ، إلى عوامل مختلفة مرتبطة بعلاقات القوى الدولية ، أو الرهان المرتبط بتوازنات الاقتصاد الكلى ، أو تطوير البنيات التحتية أو الكفاح الاجتماعى من أجل الحصول على وسائل الاستهلاك الجماعية . ويضيف كوينج أنه " ... بصفة عامة ، وحتى إذا ما أردنا التبسيط ، يمكن أن نقول إن الخدمات العامة المحلية لا تشكل جزءًا من الرهانات الإستراتيجية فى أوروبا ، بينما هى جزء لا يتجزأ منها فى العالم الثالث"(١٣) . ويؤكد مثلاً أن المياه فى فرنسا الحضرية لم تشكل إطلاقًا ، سواء من الناحية التقنية أو الناحية الأيديولوجية ، جزءًا من دولة الرفاهة welfare state ، بينما تمثل فى معظم الدول الإفريقية أو أمريكا اللاتينية جزءًا من الخدمات الأساسية ، والتى ، نظريًا ، تلتزم الدولة بأدائها للسكان. إذن " ... يكمن الفرق الجوهرى ، فى هذا المجال ، بين الدول الأوروبية ودول العالم الثالث فى أن الاحتياجات الأساسية فى أوروبا هى بصفة عامة مستوفاة ، بينما للحصول على الخدمات الأولية فى دول العالم الثالث لا بد من الصراع من أجل الحق فى المياه تمامًا مثل الحق فى الأرض " (١٤) .

---

(١٣) أوضح كوينج عام ١٩٨٩ أنه بسبب هذه الطبيعة ، عادة ما تندرج الخدمات الحضرية فى أمريكا اللاتينية ضمن قائمة القطاعات غير المخصخصة (ص ٢٢٨) . واليوم بعد سنوات من التجارب المتكررة والفاشلة أحيانًا لخصخصة العديد من الخدمات الحضرية ، فإن مفهوم الرهان الإستراتيجى ما زال مناسبًا لتفسير الظواهر الموجودة انطلاقًا من تغيرات تنظيمها وإدارتها .

(١٤) المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .

١-٣ التنظيم :

ينتقل بنا عنصر ثالث من عناصر عملية الخصخصة باعتبارها تعبيراً عن العولمة إلى الموضوع المحدد لهذا المقال، والذى يتمثل فى التحولات الطارئة على آليات التنظيم . ويعد هذا العنصر ضمن المفاهيم الثلاثة المحللة - بلا شك - الأكثر إثارة لعدم الوضوح والحيرة. (١٥) . وقبل الدخول فى تفاصيل المعانى المختلفة التى تكسو مصطلحى التنظيم والتقنين فى إطار تحليل عمليات الخصخصة ، من المناسب تحديد ما نعنيه بالتنظيم القانونى فى إطار التحليل الذى نقوم به . إن وراء اقتراح تناول قضية التنظيم القانونى الذى تقوم به الدولة ، هناك اختيار ما ، فبادئ ذى بدء ، نحن نعتبر أن الدولة ليست المنتج الوحيد للقانون ، بل وأيضًا نذهب إلى أبعد من تمثل القانون ، على اعتبار أنه مجموعة مترابطة من القواعد العامة والمجردة التى ترتبط فاعليتها بتطبيق العقوبة .

لقد بدأ العديد من الأعمال المندرجة تحت إطار المعارف والمناحى الأكاديمية المختلفة فى التراجع عن المفهوم الضيق للقانون الذى يجعله مقصوراً على المعايير العامة والموضوعية . فوفقًا لإتيين لو روى **Etienne Le Roy** ، فإن الرهانات التى تعتبر قانونية (تلك التى يمتلكها المجتمع كأساس لاستمراره) لم تكن لتصبح على هذا النحو إلا كنتيجة لشروط معينة ، كأن يكون هناك ميراث من الاختيارات التى يمكن باستمرار إعادة التفاوض بشأنها وتغييرها ، بل وأيضًا توفيقها أو محاكاتها . وترتكز العملية القانونية وفقًا لبورديو **Bourdieu** ، على ثلاث فئات : المعايير العامة والموضوعية ، أو المعايير الكلية (الماكرو) ونماذج الأداء والسلوك ، أو القواعد متوسطة المستوى (الميزو) ، ونظام النصوص الدائمة ، أو الإطار **habitus** (١٦) .

---

(١٥) تكمن هذه الصعوبة جزئيًا فى المزج بين النماذج القانونية التى سنتناولها لاحقًا .

(16) Le jeu des lois. Une anthropologie 'dynamique' du Droit, Paris, LGDJ, 1999.

ويقترح برونو تيريه Bruno Theret[١٧] تحديد مجموعة يكون الحد الأدنى لها من أربعة مستويات للتنظيم : المستوى الجزئى والذى يتناول القواعد المتعددة لسلوك الفاعلين على المستويين : الفردى والجماعى والمنظمات الفرعية القابلة تمامًا للانعزال ، والمستوى المتوسط وهو الخاص بصياغة نظم القواعد التى تمثل معيارًا وتضمن استمرار شكل مؤسسى ينظم ممارسات الفاعلين المنتمين إلى النمط نفسه ، والمستوى الكلى أو المستوى الأكثر تجريدًا الخاص بتنظيم - تسلسل وهيرارشية - أشكال المستوى المتوسط والنظام التاريخى لإعادة تكوينها الإجمالى ، ومستوى الهيكل المجتمعى أو الخاص بترابط مختلف المستويات فى اندماج اجتماعى وليس نسقيًا [١٨] ، أما جوبير Jobert فيؤيد - متبعًا هابرماس - أن إحدى المشكلات الرئيسية للتنظيم الاجتماعى ، وتحديدًا الدمج الاجتماعى ، تكمن فى التمييز بين حدود ومكونات المجتمع والقيم والرموز السائدة فيه (باعتباره عالمًا معيشًا ، وخبرة حيوية لموضوعات قابلة للتحليل والتحكيم) والتى من شأنها أن تجعل من المعايير أمرًا مقبولاً فى مجتمع تسود فيه الهيمنة[١٩] .

وبالتالى وفقًا لـ "لوروا" Le Roy أيضًا ، يكون التنظيم القانونى - قبل كل شىء - خبرة حيوية تنشر وتحمى قيمًا اجتماعية ، حيث ستكون المعايير العامة الموضوعية تجسيدًا لعدد محدد من الاختيارات الاجتماعية . وانطلاقا من هذا التحديد يكون من المناسب دراسة شروط تحول قانون الدولة ، من خلال بحث مدى ملاءمة مفهوم التعددية القانونية الداخلية ، أو تشظى قانون الدولة والذى طرحه بوفانتورا دى سوسا سانتوس ،

---

(١٧) فيما يتعلق بمفهوم النظام .

(18) THERET,Bruno, " La régulation politique: le point de vue d'un économiste" in COMAILLE, Jacques, JOBERT, Bruno(sous la direction de) Les métamorphoses de la régulation juridique, Paris, LGDJ, 1998, pp.83-111.

(19) JOBERT, Bruno, op.cit.p.123.

للإشارة إلى التعايش بين مختلف المناهج المنطقية للتنظيم ، بل وأيضًا إلى تطوير مختلف قطاعات أنشطة الدولة ، التى تتقدم فى اتجاهات وإيقاعات متواجهة وأحيانًا متعارضة . إضافةً إلى ما سبق فإن فعل الدولة ينطوى على بعض مظاهر الضعف وعدم الترابط مما لم يعد من الممكن معه تمييز نموذج نشاط مترابط.

فى البداية نقترح أن هذا التشظى هو تحديداً أحد مظاهر قصر القانون على الدولة الذى تدعى الحداثة تعميمه ، كما أن هذا يعد تعبيرًا عن تراجعها فيما يتعلق بالقيم والحلول التوفيقية ، ليس فقط الاجتماعية وإنما أيضًا الأخلاقية والسياسية التى رسمتها الحداثة بشأن الحماية والمساواة والنزعة الإنسانية .

لقد حان الوقت للعودة إلى تحليل ما نعتبره العنصر الرئيسى لهذا التحول الطارئ على التنظيم القانونى والناتج عن الخصخصة - العولمة ، ألا وهو التهجين أو المزج بين نموذجين قانونيين (أو شكلين مختلفين من أشكال الحداثة وفقًا لتعبير لو روى(٢٠)) ، يتكون أحدهما من النموذج الأنجلوساكسونى ، بينما الآخر من النموذج المدنى الغربى الذى يمكن أن يكون النظام القانونى الفرنسى رمزًا له . لقد وضعت عملية العولمة هذين النموذجين وجهًا لوجه ، وتجبرنا على تعرف الفروق بينهما .

ويتجلى هذا اللقاء / المواجهة فى مجالات العالم كافة(٢١) : الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، مع وجود بعض السمات الخاصة لكل منها . ولمزيد من التوضيح ، يمكننا القول بأن النموذج المحبط فى أمريكا اللاتينية ، الذى يمكن - وفقًا له - الوصول إلى النموذج العالمى للتنظيم القانونى على الطريقة الفرنسية ، ذلك الذى يرتكز على مبادئ الدولة الوصية الماهرة وحدها فى " تعريف " الصالح العام ،

---

(20) LE ROY, Etienne, op.cit.

(٢١) ونسوق بعض الأمثلة : تحول دول وسط أوروبا الاشتراكية إلى اقتصاد السوق ، وصياغة قانون تجارى دولى ، وتنظيم البيئة (إحدى أهم المشكلات العالمية) وتشكيل تكتلات اقتصادية إقليمية .

وضمان القيم التى ترتكز عليها وحدة الأمة [٢٢] والدولة الراعية العالمية ، هذا النموذج المحبط يمكن أن يقترن بالتحول المنعزل والمنسلخ عن مختلف المبادئ والمؤسسات فى النظام الأمريكى . ولا يمكن التعبير عن هذا التحول على أنه التأثير الميكانيكى لما تفرضه أجهزة الائتمان متعددة الأطراف أو لظروف دخولها فى السوق العالمى ، لكن يمكن تفسيره على أنه التحام أكثر اتساعًا للأوضاع ، على سبيل المثال نمط المجالات الأكاديمية ومصادر المعلومات التى يفضلها الصفوة وكبار المسئولين (وهو ما يطلق عليه جوبير انتقاء فاعلى السياسات العامة للعناصر الموحية والرمزية التى يغذيها فاعلون آخرون)[٢٣] ، وبصفة خاصة نشر الأفكار والقيم التى تسم العولمة .

وتبعًا لوجهة نظرنا ، ترتبط صعوبات تحديد معنى مفهومى إلغاء التنظيم أو إلغاء التقنين ، فى إطار الحديث عن الخصخصة ، بالفراغات الموجودة فى الإدراك العام للمناهج المنطقية ، والقيم والتمثلات التى يرتكز عليها كل نظام من النظم القانونية المطروحة للنقاش ونعنى نظام دولة القانون وقالب السوق - قاعدة القانون **marché-rule of law** المتبع فى المجتمع الأمريكى .

وبصفة عامة يقوم المؤلفون الذين يدرسون موضوع الخصخصة فى مجال الخدمات الحضرية بالربط بين مصطلح الخصخصة والتغير الطارئ على النظام أو على آليات التنظيم [٢٤] ، كما يربطون بصفة خاصة مصطلح إلغاء التنظيم

---

(٢٢) نستعير التعبير من JOBERT, Bruno, " La régulation politique: le point de vue d'un politiste" in COMMAILLE, Jacques, JOBERT, Bruno (souls ls direction de) , Les métamorphses de la régulation juridique, Paris, LGDJ, 1998, p142.

(٢٣) المرجع السابق ، ص ١٣٤-١٣٥ .

(24) COING, Henri, op.cit., CHEVALLIER, Jacques, op.cit.,CURRIEN, Nicolas, " l'économie des reseaux" in LORRAIN, Dominique, STOKER, Gerry (sous la direction de), La privatization des services urbains n Europe, Paris, La Découverte, 199, pp.4759 .

بالخصخصة أو انفتاح السوق . وفى أمريكا اللاتينية يشير معنى الكلمة بصفة خاصة إلى انسحاب الدولة كمسئول عن الصالح العام(٢٥) .

وفقًا لكوريان Currien فإن حركة إلغاء التقنين تجمع ، بشكل مختلف ، بين ثلاث عمليات ، ألا وهى الخصخصة باعتبارها انتقال حقوق الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، والتحرير باعتباره انفتاحًا على المنافسة بين الأسواق التى كانت احتكارية أو يقتصر الاحتكار فيها على الأقلية ، وإلغاء التقنين ، باعتباره تعديلاً للآليات التنظيمية المتبناة للرقابة على هذه الأسواق .

ويوضح كتاب كوهين تانوجى Cohen-Tanugy المعنون "القانون دون الدولة" (٢٦) هذه الفروق ، ويُمكننا بصفة خاصة من التعرف بشكل أفضل على النموذج الأمريكى من خلال المقارنة مع النموذج الفرنسى . ويعنى إلغاء التنظيم ، بالنسبة إلى هذا الكاتب ، عودة أو إقرار المنافسة ، وهو ما يشتمل على ما قام به كوريان من تمييز بين التحرير وعدم التقنين . ويبدو أنه يمكننا القول إنه فيما يتعلق بحركة الخصخصة ، ينطبق مصطلح عدم التنظيم بصفة خاصة على العمليات المنفَّذة فى الولايات المتحدة الأمريكية ، بينما نلاحظ فى الدول الأخرى بصفة خاصة تحولات فى نمط القانون الذى ينتج ، على سبيل المثال ، إعادة تنظيم المعايير أو التوسع المعيارى من أجل تحفيز أو ضمان التحرير .

ووفقًا لكوهين تانوجى ، يعد القانون الأمريكى قبل كل شىء أسلوبًا لخلق العلاقات وقاعدة لتوزيع الاختصاصات بين مختلف الفاعلين فى المجتمع المدنى . وبمعنى آخر يتعلق الأمر بمجتمع " ذاتى التنظيم " من خلال وساطة معيار القانون

---

(25) GARCIA CANCLINI, Nestor, Culturas hibridas.Estrategias para entr y salir de la modernifdad, Mexico, Grijalbo,1989.

(26) COHEN_TANUGY, Laurent, Le droit sans l'Etat, Paris, 1992.

وليس الدولة . وهكذا يسود المجتمع الأمريكى مبدأ القانون والتعاقد ، بينما يسود المجتمع الفرنسى مبدأ الدولة والتقنين (٢٧) .

إذن فقالب المجتمع الأمريكى - كما سلف أن ذكرنا - هو قالب السوق وقاعدة القانون rule of law أو سلطة القانون. ولمزيد من التوضيح ، يتشكل التنظيم القانونى الأمريكى داخل النسق الاجتماعى من خلال الدستور ، كونه نسقًا فلسفيا وسياسيًا يستمر باعتباره المصدر الأعلى للقانون (٢٨) ، فى الوقت الذى يتسم فيه بأسلوب خاص فى تقييم وممارسة النشاط القانونى وتسوية النزاعات ، جاعلاً من المحامين عنصراً أساسيًا فى العملية القانونية (٢٩) . ويعد توزيع المسئوليات داخل مجموع الأنشطة التى يطورها القطاع الخاص لصالح الجمهور (جودة السلع والخدمات ، والرقابة على الأسواق المالية) أحد مجالات العمل التى يجيدها القضاة (٣٠) ، حيث تعتبر الدولة الراعية الأمريكية إلى حد كبير صنيعة السلطة القضائية .

فى المجال الاقتصادى ، ينشأ هذا التنظيم حول تشريع "حظر الاحتكار" anti-trust الذى يراقب حركة السوق(٣١) ، والذى يصاحبه الاتجاه الجديد New Deal(*) وقانون شديد التنظيم يهدف إلى السيطرة على عيوب السوق وعلى استغلال النفوذ من

---

(٢٧) يرى جوبير أنه يوجد فى الولايات المتحدة الأمريكية شرعية ترتكز على ثقة سياسية نابعة من الأعراف والقواعد المشتركة ، بينما يوجد فى فرنسا شرعية ترتكز على مقدرة الدولة على حل المشكلات الاجتماعية .

(٢٨) يعتقد كوهين تانوجى أن هذا التنظيم يقترب من المعايير الأخلاقية أكثر من القانون الصرف .

(٢٩) وتشمل العناصر الأخرى (التى لا مجال للتوسع فيها هنا) جماعات الضغط ، وحرية حركة المعلومات .

(٣٠) يقع مفهوم المسئولية الاجتماعية للقطاع الخاص فى قلب النظام السياسى والاقتصادى الأمريكى ، انظر : COHEN-TANUGY,op.cit., p124.

(٣١) وفقًا COHEN TANUGY فإن قيمة المرجعية إلى السوق قيمة معيارية .

(*) يشير الاتجاه الجديد إلى مجموعة البرامج والسياسات التى تبناها الرئيس الأمريكى روزفلت فى أثناء فترة الثلاثينيات من القرن الماضى بهدف تحسين الاقتصاد وتحقيق الإصلاح الاجتماعى (المترجمة) .

قبل المؤسسات التى تشارك فى الأنشطة الاقتصادية ذات الفائدة الجماعية (النشاط المالى ، والتأمينات ، وكل نشاط يرتبط بالخدمات العامة الكبيرة سواء الإدارية أو الصناعية أو التجارية الفرنسية) ، والتى تتحقق من خلال وكالات مستقلة ومتخصصة . وحيث إنه يتم تنظيم المجتمع لصالح السوق ، فإن المؤسسات تمارس نشاطها وفقًا للمعايير الاقتصادية والاجتماعية المنتشرة فى المجتمع أكثر من المعايير المكتوبة أو المقننة . وهكذا فإن الدولة تقوم بالتنظيم بشكل غير مباشر من خلال هذه الوكالات .

وتتمسك هذه الوكالات بسلطتها كمشرع وتخضع فى النهاية للرقابة القانونية التى تدار بواسطة المواطنين ، والتى برقابتها للنشاط التنظيمى لهذه الأجهزة العامة ، تراقب أيضًا المؤسسات المنظمة . وتتمتع المحاكم والسلطات الإدارية باستقلالية أكبر عن الدولة فيما يتعلق بوضع القانون ، عما هى عليه فى النماذج الأخرى وبخاصة النموذج الفرنسى .

فى هذه الظروف لا تشابه بين التقنين الإدارى الفرنسى والتنظيم الأمريكى ، حيث يرتكز الأخير على السوق والتنافس ، ويتحدد هدفه الرئيسى فى الفعل المُرضى للقطاع الخاص لصالح المستخدمين والمستهلكين وبموافقتهم ، بينما يعتبر التنظيم الفرنسى "منتجًا قانونيًا فرعيًا للدولة الحديثة داخل إطار تنظيمى مرتكز تمامًا حول الدولة" .

ويعرف كوهين تانوجى التنظيم "الأمريكى" باعتباره مجموعة الأجهزة القانونية التى بواسطتها تقوم الدولة الفيدرالية وولايات الاتحاد بتقنين أو رقابة الأنشطة الاقتصادية السابق ذكرها . ويشير المؤلف إلى أنه يمكن ترجمة هذا المصطلح بكلمة " تقنين "**reglementation**[٣٢] ، لكنه يحتفظ بكلمة تنظيم **régulation** لإبراز العلاقة بين

---

(٣٢) وفقًا لتونيج ، يشير مفهوم التنظيم فى اللغة الإنجليزية بشكل شائع ومحدد إلى تدخلات السلطات العامة والتى تأخذ شكل السياسات التقنينية ؛ THOENIG, Jean-Claude," L'usage analytique du concept de régulation" in COMMAILLE, Jacques, JOBERT,Bruno (sous la direction de), Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, L.G.D.J.1998, p.35.

ومن جانبه يشير كوريان Currien إلى أن التقنين ، باعتباره فعل أحد الأجهزة التى تسن القوانين وتراقب تنفيذها ، ليس إلا عنصرًا ضمن عناصر أخرى فى نظام تنظيم السوق . CURRIEN,Nicolas, op.cit.,p49.

هذا التقنين والسوق الذى يعمل التقنين على تصحيحه أو مراقبته ، لكنه يظل المعيار العام ، باعتباره العنصر الأساسى لنظام التنظيم الاقتصادى .

لقد بدأ التنظيم الذى تمارسه الوكالات الإدارية المتخصصة فى الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٨٨٧ مع تأسيس "لجنة التجارة ما بين الولايات" Interstate Commerce Commission ، عقب نزاع وقع بسبب تجاوزات استغلال النفوذ الملحوظة والتى ارتكبتها مؤسسات السكك الحديدية الخاصة . وفى هذه الفترة نفسها تم تبنى أول قانون لحظر الاحتكار ، ثم وفى إطار الاتجاه الجديد New Deal ، ظهرت معظم الوكالات المُنظمة (الملاحة البحرية والجوية ، والبنوك ، والتأمينات ، والأسواق المالية ، والتجارة ، والاتصالات ، والكهرباء) .

هذه الوكالات هى التى تستهدفها حركة إلغاء التنظيم التى بدأت فى أثناء إدارة الرئيس ريجان . والحجة المقدمة هى كالتالى : على الرغم من أن هذه الوكالات قد تم إنشاؤها لتصحيح عيوب السوق ، فإن نشاطها يسهم الآن فى تفاقم هذه العيوب ، بل وأيضًا فى تقويض لعبة السوق تمامًا بمناهجها الاصطناعية للتسعير وثقل الأساليب العملية (نظم لا يمكن اختراقها ، وقواعد لا نهاية لها) .

غير أن كوهين تانوجى يوضح أن إلغاء النظم فى الولايات المتحدة الأمريكية يتجسد فى انفصال أحد مكونات نظام التنظيم الشامل ، مع إلغاء بعض أشكال الإنتاج المعيارى من النوع التقنينى ، إن السلطة التقليدية للمنشأة القانونية الأمريكية (establishment السلطة القضائية ، المحامين) لم يتأثر مطلقًا . ففى الدول التى بها تقاليد قانونية أخرى ، يستلزم إدخال آليات السوق تحولاً جوهريًا فى المؤسسات والفئات القانونية ويصاحبه - بصفة عامة - توسع كبير فى الإنتاج المعيارى . إن الأمر يتعلق بنقل بعض أدوات جديدة بل وأيضًا بعض مبادئ التنظيم التى تحل محل القيم والمفاهيم والتمثلات المتأصلة على المستوى الاجتماعى فيما يتعلق بدور الدولة باعتبارها عاملاً للتنظيم . هذا هو الحال بصفة خاصة بالنسبة لكولومبيا ، كما سنرى لاحقًا .

وحتى فى بريطانيا [٣٣] ، استلزمت الخصخصة التى تمت من خلال بيع أصول أو أسهم المؤسسات أن يتم إرساء وتبنى آليات التنظيم "على الطريقة الأمريكية" ، من خلال الإنتاج التشريعي . ففى أثناء الفترة من ١٩٨٤ إلى ١٩٩٠ ، تم تشكيل المهام أو إعادة توزيعها على مختلف الوكالات (مكاتب offices) بهدف متابعة نشاط الخدمات العامة ، وتشجيع التنافسية ، والرقابة على الاحتكارات ، وتركز المؤسسات ، ومراقبة الأسعار وجودة الخدمات ... إلخ ، فضلاً عن ذلك تم وضع تشريع يهدف إلى إلزام المحليات بعمل مناقصات للأعمال والخدمات العامة ، كآلية تضمن التنافسية – للدخول فى السوق عندما يكون الاحتكار موجوداً فى كل الأحوال[٣٤] .

٢ – إدارة الخدمات الحضرية وتنظيمها فى كولومبيا – التنافر والتشظى :

يركز التحليل التالى على التحولات التى طرأت على التنظيم القانونى الذى تم تبنيه فى أثناء عقد التسعينيات . ومن أجل فهم أفضل لمعنى هذه التحولات سوف نعرض أولاً مراجعة سريعة لتطور أشكال إدارة هذه الخدمات :

---

(٣٣) كانت المحليات تدير فيما سبق الخدمات الحضرية ، ثم أصبحت تدار على المستوى الوطنى أو الإقليمى خلال فترة الأربعينيات إلى السبعينيات ، قبل أن تنتقل الإدارة إلى القطاع الخاص من خلال بيع الأصول أو الأسهم فى الفترة من ١٩٧٩ إلى ١٩٩١ ؛ انظر STOKER, Gerry, " Grande-Bretagne; Le volontaris-me politique", in LORRAIN,Dominique, STOKER, Gerry(sous la direction de), La privatisation des services urbains en Europe, Paris, La Découverte, 1995, pp.61-80.

(34) Local Governemnt Planning and Land Act, 1980, Local Governemnt Act, 1988, et Local Governemnt Act, 1992, cf. STOKER Gerry, op.cit.

١-٢ أشكال الإدارة والتنظيم تحت ظل الاحتكار العام :

ظهرت الخدمات الحضرية المنظمة فى شبكات بشكلها المعاصر فى كولومبيا مع نهاية القرن التاسع عشر ، بعد سنوات قليلة من تطور التقنيات المناسبة على المستوى العالمى ، فباستثناء المرحلة الأولى (حتى عام ١٩٣٠ تقريبًا) والتى لا نلاحظ فيها أى تدخل للدولة المركزية (٣٥) ، نشهد تعايشًا بين الإدارات القومية والمحلية والخاصة (٣٦) ، وتاريخيًا تتسم أشكال الإدارة بتنافر الاختيارات والممارسات الإدارية ، وتعدد النتائج فى حالة الحلول المؤسسية والسياسية والمالية المتماثلة . ليس هناك أى سمة خاصة تفسر هذا التنافر وتيسر التقسيمات المتمثلة فى نوع الخدمات (الكهرباء ، الماء ، الصرف الصحى ، جمع المخلفات) ، أو حجم المدن ، أو السياسات المنفذة .

فى قطاع الكهرباء نلاحظ حركة بدأت مع تنظيم المؤسسات العامة على مستوى المحليات وعلى المستوى الإقليمى خلال فترة العشرينيات ، عندما دخلت الإدارة الخاصة فى أزمة انتهت بإنشاء المؤسسات العامة الوطنية . وفى مواجهة متطلبات الترابط الوطنى ، تم اتخاذ قرار ببدء أعمال ضخمة لتوليد الكهرباء من الماء ، بهدف التمكن من نشر الخدمة فى المناطق التى لم تغذها المؤسسات الإقليمية أو المناطق الأضعف

---

(٣٥) فى كولومبيا ، لا يترك الحديث عن الدولة نفس الإيحاء لمثيله فى فرنسا ، حيث نعنى بالدولة سواء المستوى القومى أو المستويات الإقليمية (المديرية أو المقاطعة) ، ومن هنا جاءت الإشارة إلى " الدولة المركزية " عندما نتحدث عن سياسة أو تدخل لما يطلق عليه فى فرنسا دولة .

(٣٦) لمزيد من التفاصيل حول المعلومات الواردة هنا ، انظر JARAMILLO,Samuel, 120 anos de servicios pulicos en Colombia, Bogota, CINEP, 1995; CUERVO, Luis Mauricio, La historia del sector de acueductos y alcantarillados en Colombia, Bogota, CINEP, 1991; MALDONADO,Maria Mercerdes, chapitres " la gestion" et " Tarifas" in EQUIPO DE SERVICOS PUBLICOS DEL CINEP, Coyuntura de servicios publicos, Bogota, CINEP, 1993. . إلا أنه للتخفيف عن القارئ ، حذفنا المراجع الخاصة .

اقتصادياً فى الدولة . وعلى الرغم من ذلك لم تختفِ المؤسسات الإقليمية ، بل إن بعضها أصبح فى قوة المؤسسة الوطنية بل أكثر قوة ، كما صاروا مساهمين فى هذه المؤسسة .

فى مجال المياه والصرف الصحى ، يوجد معًا كل من نموذج المحليات والنموذج الوطنى . فى هذه الخدمات وكذلك فى قطاع الكهرباء ، ظهر فى بادئ الأمر العديد من محاولات الإدارة الخاصة (٣٧) ، والتى - بصفة عامة - سرعان ما حلت محل نظام المحليات. فى المدن ، حيث ديناميكية التنمية الحضرية أكثر قوة ، قَوِى نموذج المحليات وظل حتى هذا اليوم آلية الإدارة السائدة . أما فى التكتلات الأقل عدداً ، فمنذ فترة الأربعينيات ظهرت أشكال لتدخل الدولة المركزية والتى أدت إلى إنشاء معهدين وطنيين يخول إلى أحدهما البناء والإدارة وتشغيل الأنظمة فى ٤٥٠ مقاطعة متوسطة وقليلة عدد السكان ، وإلى الآخر تطوير برامج الإدارة المجتمعية فى المقاطعات التى يقل عدد السكان بها عن ٢٥٠٠ نسمة .

وسرعان ما نجح نموذج المؤسسات المحلية (مؤسسات متعددة الخدمات فى بعض الأحوال ، ومؤسسات عديدة منفصلة فى بعض الأحوال الأخرى) فى تحقيق نتائج إيجابية فيما يتعلق بالتوسع فى الخدمات وتكثيف التغطية ، على الرغم من التزايد الضخم فى عدد السكان فى بعض التكتلات الكبيرة (٣٨) والمدن متوسطة العدد ، بينما أدى هذا النظام فى مدن أخرى لها سمات شبيهة إلى فشل ذريع بسبب المحسوبية والفساد والخلل الإدارى .

---

(٣٧) ليست قوية ، وفى معظم الأحوال بنظام حق الامتياز على الطريقة الفرنسية .

(٣٨) فى بوجوتا ، عاصمة الدولة ، ومدلين ، المركز الصناعى الرئيسى ، زاد عدد السكان فى أثناء فترة استبدال الواردات من أقل من ١٠٠,٠٠٠ نسمة فى بداية القرن إلى ٥,٥٠٠,٠٠٠ و ٢,٥٠٠,٠٠٠ نسمة على التوالى عام ١٩٩٣ ، وفقًا لآخر إحصاء قومى .

فى أثناء النصف الأول من القرن العشرين ، لم تكن الخدمات الحضرية قد وصلت بعد إلى المكانة والأهمية التى تحظى بها اليوم فى المجتمع . ففى مرحلتها الأولى كان الاهتمام ينصب أساساً على توفير احتياجات الاستهلاك للقطاعات المترفة فى المدن الكبيرة ، وعلى مد الصناعة الوليدة (٣٩) بالكهرباء اللازمة . أما فترة الستينيات فقد شهدت تحولاً مُهمًا نظرًا لتأثير العديد من الظروف المتمثلة فى ضخامة عدد كبير من المراكز الحضرية ، ليس فقط من حيث عدد السكان ، وإنما أيضًا من حيث تنوع أساسها الاقتصادى ، مما استتبع اتساع الطبقات المتوسطة التى تتسم بعادات استهلاكية ذات طابع حضرى واضح جداً وانفجار الحركة الحضرية الناتجة عن نمو مناطق شعبية تمثل جزءًا لا يستهان به من المناطق الحضرية من خلال آليات " غير رسمية " أو " غير قانونية " للتحول الحضرى. من ناحية أخرى وبالتوازى مع إنشاء المؤسسات الصناعية والتجارية المحلية والإقليمية ، والمنشآت العامة الوطنية ، ظهرت التدفقات النقدية الخارجية المقدمة من البنك متعدد الأطراف بهدف تمويل إنشاء وتطوير نظم إمداد الخدمات العامة .

وهكذا دخلت الخدمات العامة المنزلية فيما يطلق عليه " برامج تمويل التنمية " والتى تعد امتداداً لبرامج إعادة بناء أوروبا فيما بعد الحرب وتكييفًا لها فى دول العالم الثالث. وهنا كان أول إدراج للخدمات العامة ضمن نظام متعدٍّ للجنسيات أو دولى .

فيما يخص التنظيم بمعناه الصريح فسماته الأساسية فى هذه الآونة نعرضها

---

(٣٩) بدأ انتشار استخدام الأجهزة الكهربائية المنزلية فى نهاية الأربعينيات ، فحتى فى الأسر الغنية ، لم يستخدم التيار الكهربائى إلا فى "الجزء الاجتماعى" من المنزل ، أما فى الغرف الأخرى ولتحضير الوجبات ، فقد استمر استخدام الوسائل والأشكال الأخرى غير المزودة بالتيار الكهربى. فى الثلاثينيات ، أنشأت مؤسسة الخدمة العامة بمدلين أول محطة لتوليد الكهرباء من القوة المائية ذات سعة كبيرة وقامت بأعمال الدعاية من أجل توزيع الكهرباء . كما اكتسب الماء الجارى أيضًا أهمية لأسباب ترتبط بالصحة العامة غير أن إنشاء المجارى لم يكن قد اعتبر بعد أولوية بالنسبة للسكان .

فيما يلى : فى البداية ، فى إطار احتكار الدولة ، الذى يحكمه ضمنيًا مبادئ الخدمة العامة والمصلحة العامة تبعًا للنموذج الفرنسى ، كانت الدولة تتحمل مسئولية توفير الخدمات وضمان الشروط اللازمة لتعميمها(٤٠) . وخارج هذه القوانين ، ظهرت أول أداة حقيقية للتنظيم القانوني عندما أصبح تمويل البنك متعدد الأطراف(٤١) لأعمال التوسع فى أنظمة توزيع الخدمات أمرًا ذا أهمية. غير أن الأمر يتعلق هنا بتنظيم من نوع فريد ، فالبنك متعدد الأطراف لا يستلزم ولا يشترط صياغة معايير عامة ، لكنه يفرض من خلال عقود الاقتراض الخارجي ، على كل مؤسسة وطنية كانت أو محلية تلجأ إليه ، نموذج أداء الخدمات نفسه ، والذى يقوم على :

- تبنى الهياكل والشرائح التعريفية التى تسمح على الأقل بتمويل تكاليف التشغيل والإدارة ، وإذا أمكن توفير فائض يضمن سداد الدين والاستثمارات .

- مبادئ الشفافية والكفاءة فيما يتعلق بالميزانية والجوانب المالية .

ويؤثر تطبيق هذين المبدأين على أحد عناصر إعادة توزيع العائدات (أو عناصر الدولة الراعية) من خلال أداء الدولة لهذه الخدمات ، أى تطبيق الدعم المتقاطع من أجل تسهيل حصول القطاعات الأكثر فقرًا من السكان على الخدمات (٤٢) .

---

(٤٠) لم تكن المعايير الشرعية أو القانونية المسنونة فى هذه المرحلة كثيرة ، وبخاصة حتى فترة الستينيات ؛ فقد كانت هناك المعايير المؤسسة للمؤسسات أو المنشآت العامة الوطنية ، والنظم التى تسمح بإنشاء المؤسسات المحلية ، وبعض النظم المرتبطة باستخدام المياه لأغراض توليد الكهرباء أو لتغذية المراكز الحضرية ، وتلك المحددة لأساليب دعم هذه الخدمات على المستوى المحلى أو تطويرها ، من قبل الدولة المركزية . أما معايير التعريفات فتحددها المجالس المحلية .

(٤١) الجمعية الدولية للتنمية ، البنك الأمريكي للتنمية ، البنك الدولى لإعادة التعمير والتنمية الذى أصبح فيما بعد البنك الدولى .

(٤٢) يتم تطبيق شرائح تعريفية عالية على القطاعات الصناعية والتجارية وعلى المستخدمين المقيمين ذوى الدخول المرتفعة (أحيانًا ما تكون هذه الشرائح مرتفعة عن متوسط تكلفة أداء الخدمة من أجل توفير تعريفات مدعمة للمستخدمين الفقراء .

أما عن الفاعلين المشتركين فى هذه المرحلة فيمكن تحديدهم بسهولة فى موظفى البنك متعدد الأطراف ، وموظفى المؤسسات المحلية للخدمات العامة ، أو المؤسسات اللامركزية على المستوى الوطنى ، أو هؤلاء العاملين فى الأجهزة الوطنية المسئولة عن السياسات الكلية مثل الإدارة الوطنية للتخطيط ووزارة المالية . وتحت تأثير البنك متعدد الأطراف ، بدأ فى الظهور نموذج للإدارة يسعى إلى الاحتماء قدر الإمكان من تدخل الأجهزة ذات القاعدة الشعبية مثل المجالس المحلية ، بل وأيضًا المجلس الجمهورى .

فى نهاية الستينيات تأسست أول مؤسسة مستقلة للتنظيم وهى المجلس القومى للتعريفات **Junta nacional de tarifas** ، التابع للإدارة الوطنية للتخطيط ، والمسئول فى بادئ الأمر عن تحديد معايير تقسيم وحساب التعريفات ، ثم وضع الشرائح التعريفية لكل مؤسسة تعمل فى الدولة . وخلال فترة الإعداد لإصلاح اللامركزية ، أثار احتمال انتقال هذا القرار إلى المجالس المحلية جدلاً واسعًا ، ونستنتج من ذلك ، أنه فى حالة الربط بين تحديد التعريفات والمصالح الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية ، نخاطر بدفع المؤسسات إلى الإفلاس وإلى خلق أشكال من عدم العدالة . وهكذا تظل مهمة تحديد التعريفات موكلة إلى هذه المؤسسة الوطنية للتنظيم .

وعلى الرغم من عدم استقرار الوسائل المالية المقررة للخدمات المنزلية ، وتنوع نتائج إدراتها ، والحدود التى فرضها مبكرًا جدًا الممولون على آليات الدولة - الراعية(٤٣) ، فقد شكلت الخدمات العامة المنزلية ، بصفة عامة ، إحدى الآليات النادرة والفعالة لإدماج الأحياء الشعبية(٤٤) فى المدينة . فكما يقول كوينج " لقد كان قصر الخدمة العامة تحت قيادة الدولة هو الآلية الرئيسية لتأكيد وتطبيق التضامن الاجتماعى والإقليمى ، وكذلك مبدأ الخدمة العامة الأساسى ، الذى يعتبر مبدأً عامًا "(٤٥) .

---

(٤٣) أشكال ليس بالإمكان تفصيلها فى هذا المقال .

(٤٤) الأحياء المعروفة بـ " غير الرسمية " ، و" غير الشرعية " ، و" العشوائية " .

(45) COING, Henri, "Monopole de service public. Questions à partir de l'Amérique Latine" Flux, No.25 juillet - septembre 1996, pp.15-26.

وقد تم هذا الدمج من خلال البرامج الاجتماعية لإعادة تأهيل الأحياء الشعبية ، وأيضاً من خلال برامج الدولة التى تقدم أراضى مجهزة بالخدمات كطريقة لحل مشكلة الإسكان ، أو كآلية للسيطرة على علاقات التدليس والسرقات فى شبكة توزيع الكهرباء . غير أن الاتفاق الضمنى ، الذى تم تحت صورة المصلحة العامة ، والذى تجسده الدولة ، ونموذج الدولة – الراعية الذى لم يتحقق أبداً ، يتسم بالضعف ، حيث إن المحسوبية والفساد فى بعض الحالات ، والنموذج التكنوقراطى القائم على العلاقات الوثيقة مع البنك متعدد الأطراف ومع مؤسسات البناء الوطنية الكبيرة التى تسيطر على تحديد أولويات الاستثمار لصالح أعمال البنية الأساسية الضخمة – قد أثبتت سريعاً ضعف احتمالات تعميم الخدمة ، وضعف مقدرة القطاعات الشعبية على تحمل تكاليفها .

وخلال فترة السبعينيات والثمانينيات شكَّل الصراع من أجل الحصول على الخدمات المنزلية أحد الأسباب الرئيسية للحركات الشعبية المناهضة (المعروفة بـ" الحركات المدنية(*) ") (٤٦) ، فلقد تظاهر السكان فى العديد من مدن الدولة ضد التغطية غير الكافية ، والجودة المنخفضة ، والتعريفات المرتفعة للغاية ، وطالبوا بالحصول على أحد أشكال الاستهلاك الجماعية النادرة مقابل إمكانية أن يصبحوا مواطنين وأن يندمجوا فى المدينة .

٢-٢ الخصخصة – تشظى الخدمات ، تشظى التنظيم ، تشظى المدينة :

فى كولومبيا كما فى دول أخرى من دول المنطقة ، تم تبرير الخصخصة فى بادئ الأمر أساساً على اعتبار أنها انتقاد لإدارة الدولة وبيروقراطية هذه الإدارة ، أو تحديداً

---

*أى كل ما هو ذو صلة بالمدينة أو المواطنة (المترجمة) .

(46) BERNAL, PedroIgnacio, RUBIANO, Nestor, " Indicadores de calidad" , in EQUIPO DE SERVICIOS PUBLICOS DEL CINEP, Coyuntura de servicios publicos, Bogota, CINEP, 1993.

لما يظهر فيها من محسوبية وفساد ، وهو انتقاد شاركت فيه كل قطاعات المجتمع وفقًا لتصورات متنوعة وخطابات مختلفة . ولهذا السبب من الصعب إقامة علاقة مباشرة بين متطلبات البنك متعدد الأطراف وتبنى معيارية تابعة للدولة تهدف إلى إرساء قواعد الخصخصة . ومما لا شك فيه أن البنك الدولى كان يوصى منذ فترة طويلة باللجوء إلى وكلاء من القطاع الخاص لإدارة الخدمات ، غير أن إدراج الخدمات العامة المنزلية فى دستور (١٩٩١) وإصدار قانونين مفصلين عام ١٩٩٤ (يحددان نظام الخدمات العامة المنزلية وقانون الكهرباء) شكَّلا عملية أكثر تعقيدًا لانتشار وإعادة تكييف الأيديولوجية الليبرالية الجديدة .

لقد ساهم فى هذا الانتشار - بالإضافة إلى ما يفرضه الممولون - المبادرة المتحمسة للحكومة الوطنية التى أيدتها صفوة الدولة ومجموعات التكنوقراطيين داخل المؤسسات الرئيسية على المستوى المركزى . كما حصلت مشاريع القانون على موافقة مختلف القطاعات الديمقراطية ومنظمات المواطنين والمنظمات الشعبية والمنظمات غير الحكومية التقدمية التى رأت فى هذا القانون بديلاً عن النتائج المتواضعة لإدارة الدولة فيما يتعلق بالتوسع فى التغطية وتحسين جودة الخدمات وآليات الدعم أو إعادة التوزيع .

لقد طرحت مشاريع القانون هذه فى لحظة احتدام الأزمة فى إدارة الدولة للخدمات ، من حيث الفشل الإدارى والمالى للعديد من المؤسسات المحلية أو الإقليمية لتوزيع المياه ، والترشيد الوطنى للتيار الكهربائى على مدار شهور طويلة ، وصعوبات التوسع فى التغطية ، والمشاكل العامة المرتبطة بالجودة . وقد أدت هذه الأزمة إلى تسريع اشتراك القطاع الخاص وإدماج مبادئ الفعالية .

ومن ناحية أخرى على النقيض لما يحدث فى فرنسا حيث - كما يشير جوبير - تتجسد المواجهة مع الدولة - الوصى ، فى عدة مظاهر منها ازدهار مظاهرات المؤيدين

للخصخصة ، التي تركز على أهداف محددة جداً [٤٧] - فإن الاتجاه الملاحظ فى كولومبيا وفى دول أخرى هو التحول من المطالب المحددة إلى المطالبة بالإرساء الرسمى لقانون بحثًا عن تغيرات انطلاقًا من القيمة الخاصة للسمة العامة للقانون [٤٨] .

فى هذا السياق نحن ندعى ، "من خلال المرسوم" ، تبنى شكل أقصى من الخصخصة ، وهو ما يطلق عليه كوريان التحرير ، باعتباره انفتاحًا على السوق وإرساءً للمنافسة ، الأمر الذى يتطلب معيارية دقيقة تهدف إلى " تنظيم " التحرير ، وتحديد قواعد اللعبة من أجل تشجيع مشاركة القطاع الخاص .

٢-٢-١ دستور ١٩٩١ :

باعتباره أول إصلاح شامل منذ ١٨٨٦ ، ووفقا لرأى واسع الانتشار بين مختلف الفاعلين الاجتماعيين ، يعد هذا الدستور الذى صدر عن جمعية تأسيسية منتخبة بمثابة ميثاق جديد للمواطن فى إطار يسيطر عليه العنف العام ، وبمثابة آلية أساسية للتحديث والترابط الاجتماعى[٤٩] .

---

(47) JOBERT, op.cit.,p142..

(٤٨) توضح دراسات أخرى تمت فى أمريكا اللاتينية هذا الاتجاه ، انظر بصفة خاصة AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, La ciudad, la propiedad privada y el derecho, Mexico, El Colegio de Mexico, 1990, et CUNHA FILGUEIRAS, Cristina Almeida, L'enjeu des droits sociaux au Brésil: organisations populaires et politiques socials (études de cas à Belo Horizontale dans les années 1979-1988) , Paris, EHESS, thèse de doctorat en sociologie, 1992.

(٤٩) انظر فى هذا الصدد ، تحليل PECAULT, Daniel, " Présent, passé et future de la violence en Colombie' , in BLAQUER, Jean-michel, GROS, Christian (souls la direction de) , La Colombie a l'aube du troisième millénaire, Paris, IHEAL,1996.

لقد سمح اشتراك جماعات حرب العصابات التى تخلت عن الكفاح المسلح من أجل المفاوضات (فقد حصلوا على ١٩ مقعداً من مجموع ٧٠) ، وبعض الأقليات الهندية والدينية ، إلى جانب ممثلى الحزبين التقليديين[٥٠] بأن نجد فى الجمعية التأسيسية انعكاساً صادقاً لتعدد القوى والمصالح الموجودة فى الحياة الوطنية . ومما لا شك فيه فإن الامتناع عن التصويت فى أثناء انتخاب أعضاء هذه الجمعية التأسيسية كان مرتفعاً جداً[٥١] ، غير أن شرعية هذه الجمعية ، بعيداً عن التصويت ، تأتى أساساً من كونها تمثيلاً للمجتمع الكولومبى[٥٢] .

ويتسم دستور عام ١٩٩١ بإعلانه شديد الاتساع للحقوق ، وبتكريسه لتغيرات عميقة مقارنةً بالدستور السابق ، الذى كان مبنياً حول مفهوم الدولة المحافظة والمركزية والمطلقة . فى الفصل الذى يتناول بوضوح الخدمات العامة المنزلية ، توجد عبارتان تربطان الخدمات الحضرية بالأهداف الاجتماعية للدولة ، وهو ما يعنى التزام الدولة بضمان أداء هذه الخدمات لكل السكان (" ترتبط الخدمات العامة بالغاية الاجتماعية للدولة ، فمن واجب الدولة أن تضمن الأداء الفعَّال لهذه الخدمات لكل سكان الإقليم الوطنى ") . لكن فى الوقت نفسه تم تأكيد – من جديد – حقوق أخرى ، مثل الحق فى حرية المؤسسات ، والحق فى المنافسة ، بل كفل الدستور أيضاً انفتاح الخدمات المنزلية على السوق أمام كل الفاعلين الاقتصاديين ("يمكن توفير الخدمات العامة من قبل الدولة ، بشكل مباشر أو غير مباشر ، من قبل جماعات منظمة ، أو من قبل القطاع الخاص").

---

(٥٠) يمكن أن نضيف الضغط المباشر وغير المباشر لتجار المخدرات .

(٥١) يعد استمرار الامتناع عن التصويت بشكل واضح أحد سمات أداء النظام السياسى فى كولومبيا .

(52) BLANQUER, Jean-Michel, GROS, Christian, op.cit,

مرجع سابق ، حصلنا منه أيضاً على المعلومات السابقة.

لقد أدخل الدستور الجديد كيانات جديدة ، فقد أنشأ بصفة خاصة ، محكمة دستورية منتخبة من قبل مجلس شيوخ الجمهورية ، " يخول إليها حفظ وسيادة الدستور" (٥٣) ، وكفالة الحماية للمواطنين ، مما يمكِّن أى شخص من اللجوء إلى القضاء ، سواء بنفسه أو من خلال محامٍ ، فى أى وقت وفى أى مكان ، من خلال دعوى تمييزية وسريعة ، للمطالبة بالحماية السريعة لحقوقه الدستورية الأساسية عندما تتعرض هذه الحقوق للانتهاك أو التهديد بالفعل أو بالإلغاء من قبل أى من السلطات العامة .

فضلاً عن ذلك أرسى الدستور – كوظيفة رئاسية – تحديد السياسات العامة لإدارة الخدمات العامة المنزلية والرقابة عليها ، وكذلك التفتيش والإشراف على أجهزة الخدمات ، أى مهمة التنظيم بالمعنى الأمريكى . ولاحقًا قام قانون الخدمات العامة بتفويض هذه المهام إلى ثلاث مؤسسات إدارية متخصصة (لجان التنظيم (٥٤)) تكون مسئولة عن زيادة المنافسة والرقابة على استغلال النفوذ من قبل المؤسسات المحتكرة ، حيث كانت نظارة الخدمات العامة مكلفة بالرقابة على المؤسسات .

٢-٢-٢ المبادئ الأساسية لنظام شرعى جديد:

– إدخال منطق المنافسة وإلغاء احتكار القطاع العام من خلال تطبيق الشكل الأقصى للخصخصة ، أى من خلال فتح السوق أمام كل الفاعلين الاقتصاديين ، حيث إن لهؤلاء الحق فى الدخول إلى القطاع دون تصريح مسبق ، ودون المرور بمرحلة تقديم عروض الأسعار ودون وجود احتمال لأن تقوم السلطات العامة بمنع هذا الدخول .

---

(٥٣) وهى وظائف كانت تباشرها حتى ذلك الوقت محكمة العدل العليا .

(٥٤) يعين رئيس الجمهورية نصف الأعضاء ، حيث إن بقية الأعضاء من الوزراء المختصين . تعد هذه اللجان مستقلة تمامًا عن مجلس الشيوخ .

– تشظي الخدمات التي كانت حتى ذلك الحين مجمعة داخل تنظيم واحد يضم جميع قطاعات العمل من تخطيط وتمويل وبناء واستغلال [٥٥] . والهدف هو عزل أو استقلال المكونات أو المراحل التي يمكن إدخال المنافسة فيها أو تلك التي يمكن أن تكون مربحة ، وبالتالي جاذبة لرأس المال الخاص ، وذلك من خلال استخدام مختلف المناهج وبإلغاء أية علاقة تربط الخدمات بالغايات الإدارية الإقليمية والسياسة الحضرية . وهكذا يتم الفصل بين إنتاج وتوزيع الكهرباء ، والحماية البيئية للمجاري المائية ، وتجميع المياه وتخزينها ثم توزيعها ...إلخ . وفيما يتعلق بالطاقة الكهربائية تم إدخال قطاع جديد ، ألا وهو الخاص بكبار المستهلكين الذين يتحركون وفقًا لشروط السوق من خلال بيع الطاقة في البورصة ، مما يسمح لكبار المستخدمين الصناعيين ولكل من يستطيع شراء التيار الكهربي بكميات كبيرة من إيجاد أفضل تعريفة للسوق ، بينما يظل المستخدمون المنزليون خاضعين لاحتكار الدولة.

– الميل إلى تحويل التعريفة إلى أسعار وتعديل نظام الدعم المتقاطع ، الذي لم يعد يستفيد منه المستخدمون ذوو الدخول المرتفعة ، وإن كان يمول من الموازنات العامة للمقاطعات أو للدولة ، التي يجب أن توفر للمؤسسات المبالغ اللازمة من أجل أن يتمكن المستخدمون ذوو الدخول الأقل من تسديد التعريفة الأقل ارتفاعًا . وهكذا من خلال تطبيق صيغة جديدة للحسابات مقارنة بالنظام السابق ، أوضحت الممارسة أن تعريفة المستخدمين ذوي الدخول المرتفعة قد سجلت ميلاً إلى الانخفاض بينما اتجهت تعريفة القطاعات الأكثر فقرًا نحو الارتفاع بشكل واضح .

٢-٢-٣ تشظي النظم :

يتجسد تشظي التنظيم القانوني للدولة الحكومية في تعدد مناهج التنظيم التي تتصل قليلاً ببعضها البعض ، على سبيل المثال ، التعاقدات مع المقاولين من القطاع

(55) COING, Henri, " la transnationalisation en Amérique Latine', in Lorrain, Dominique, STOKER, Gerry (sous la direction de), La privatisation des services urbains en Europe, Paris, La Découverte,1995, p.152.

الخاص ، ولجان التنظيم ، والمحكمة الدستورية ، والمؤسسات العامة أو التابعة للدولة (المحليات ، والمؤسسات الإقليمية ، والوطنية) ، فى إطار من اللامركزية ، وكذلك السلطات البيئية.

التعاقدات مع المقاولين من القطاع الخاص :

على الرغم من السمات والأهداف التى يتسم بها التشريع الجديد والسابق ذكرها ، لم يستفد المقاولون من القطاع الخاص (على المستوى الدولى والوطنى) من حرية الدخول إلى السوق ، مفضلين العمل تحت شكل حق الامتياز أو مشتقاته مثل نظام B.O.T.[٥٦] و B.O.O.T. وبالتالى تلجأ الحكومة الوطنية أو الإدارات المحلية بصفة عامة إلى الدعوة لتقديم عروض أسعار لتشييد أو بيع أصول الإنتاج الكهربائى ، أو لإعطاء مجموعات أسهم المؤسسات للشركاء المهنيين (المتمتعين بالخبرة فى هذا القطاع) الذين يجلبون معهم المعرفة إلى جانب رأس المال. لقد أبرزت هذه الإجراءات مواقف واضحة لعدم التوازن فيما يتعلق بتقسيم الالتزامات والمخاطر بين القطاع العام والخاص ، حيث نجد حول المائدة نفسها ، من جانب ، ممثلى المؤسسات الذين يتمتعون بخبرة دولية واسعة فى المجال ويشكلون جزءًا من المجموعات متعدية الجنسيات قوية الاندماج ،[٥٧] يساندهم فى ذلك الشركات الدولية لتقدير المخاطر وتقديم استشارات الاستثمار إلى جانب مكاتب المحاماة الدولية ، ومن جانب آخر موظفو المحليات يرافقهم فى أحسن الحالات الموظفون الوطنيون ، الذين غالبًا ما لا يجيدون منطق الأعمال

---

(٥٦) نظام شراكة بين القطاع الخاص والقطاع الحكومى حيث يقوم نظام BOT على التشغيل والتحويل (operated and transfer) ، ونظام على التشغيل والامتلاك والتحويل BOOT (Operated, owned and transfer) (المترجمة).

(٥٧) انظر COING, Henri, " La transnationalisation en Amerique Latine" op.cit. .

والاستثمارات فى المجال ، والذين تثار حولهم اتهامات بالفساد واستغلال النفوذ فى عملية الدعوة لتقديم عروض الأسعار.

فى بادئ الأمر كان الهدف هو البحث عن إسهامات على مستوى التطورات التكنولوجية ، وتقنيات الإدارة ، والإستراتيجيات التجارية والإدارية الجديدة ، غير أنه مع الأزمة الاقتصادية والمالية التى اجتاحت كولومبيا منذ عدة سنوات ، بدت الخدمات الحضرية المنزلية كفرصة للحصول على موارد مالية ، لدرجة أن الحكومة الوطنية نفسها انطلقت سعياً وراء إيجاد مشترين فى الأسواق المالية المضاربة على الرغم من النتائج المشكوك فيها ، ذلك أن حتى هؤلاء الرأسماليين يصعب إقناعهم ولا يقررون الاستثمار إلا إذا كان هناك مبدئيًا تخفيض كبير لقيمة المؤسسات.

ويعد العقد عن جدارة ، باعتباره أداة قانونية ، كما هو الحال بالنسبة للتمويل المقدم من البنك متعدد الأطراف - آلية للتنظيم. فعلى النقيض من مبدأ التنافسية ، يمكن من خلال التعاقدات خلق احتكارات إقليمية بعيدة المدى لصالح المؤسسات التى تمت خصخصتها ، أو لمشيدى البنية التحتية (تعاقد بالمد الحصرى طويل المدى فى منطقة معينة) ، ويتم تحديد شروط الدعم بموارد من الموازنة الوطنية الخاصة بعمليات الخصخصة[٥٨] ، وأخيراً وهو الجانب الأكثر أهمية ، يتم وضع شروط خاصة بالتعريفة.

---

(٥٨) نلاحظ حالة المؤسسات المسئولة عن بناء الأصول ، والتى تحصل على موافقة أجهزة الحكومة الوطنية لطلب القروض اللازمة لتنفيذ الأعمال ، وبمعنى آخر لا يقدم المستثمر الأجنبى حتى موارده الخاصة وتقع مسئولية ما سيقوم بتنفيذه على عاتق الموازنة الوطنية .

لجان التنظيم والمؤسسات العامة المحلية :

كان من المفترض أساسًا أن تمثل هذه اللجان محور المنظومة الجديدة لتنظيم الخدمات ، غير أن واقع عمليات الخصخصة سرعان ما حرَّف هذا الدور. وقد سبق أن أشرنا من قبل إلى بحث المقاولين من القطاع الخاص عن التنظيم من خلال التعاقدات (الامتياز ، أو الاكتتاب فى الأسهم والإدارة ، أو الإدارة بالانتفاع ...إلخ) ، والذى يبتعد تمامًا فى أثناء التطبيق عن مفهوم السوق الحر وشروط المنافسة ، حيث إنهم يشترطون بصفة عامة فى هذه التعاقدات - التدخل القانونى للدولة الوطنية ، وذلك من أجل الحصول ليس فقط على الاحتكار الإقليمى ، كما سبق أن رأينا ، لكن أيضًا للتأكد من أن المؤسسات التى يتم الحصول عليها سيتم تنقيتها ماليًا ، كما سيتم تحريرها من الأعباء المهنية السابقة ، أو أن الدولة ستلتزم بتوفير التمويل للمستخدمين الأكثر فقرًا ، حتى لا يتم تقليص هوامش الأرباح المتوقعة وتفادى إثارة الأوضاع الاجتماعية المتفجرة التى يمكن أن تعرضهم للخطر .

من ناحية أخرى يتذمر المقاولون من القطاع الخاص مما تتسم به القواعد العامة من التفصيل والغموض (المعايير القانونية ومعايير لجان التنظيم) ، والتى لا تمثل ، من وجهة نظرهم ، ضمانًا للمنافسة - وإن كانت بقدر ما تشكل عاملاً لعدم الاستقرار وضعف الأمن القانونى.

فى مثل هذه الظروف تتقلص فرص قيام لجان التنظيم بالمهمة المخولة إليها . فعلى سبيل المثال تركز لجنة المياه دورها على فرض معايير إدارية ومالية جديدة على المؤسسات العامة المحلية ، وعلى المقاطعات التى تدير الخدمات مباشرة والتى تعمل وفق منطق مختلف تمامًا.

القضاة والمحاكم:

من خلال ممارسة اللجوء إلى الحماية(٥٩) ، يشكِّل كل من القضاة والمحكمة الدستورية جزءًا من مجموع الأجهزة المشتركة فى تنظيم الخدمات الحضرية ، حيث يمكن للمواطن أن يلجأ إلى قاضٍ من أى اختصاص قضائى (جنائى ، مدنى ، تجارى ، أو أعمال) لطلب حماية أحد الحقوق الأساسية ، ويقوم كل من محكمة العدل العليا ومجلس الدولة بالبت فى الدعاوى ، وتتلقى المحكمة الدستورية بشكل آلى أحكام الحماية المؤكدة وتختار بعضها للمراجعة . ومبدأ اللجوء إلى الحماية الذى يعد أحد أكثر إسهامات الدستور الجديد المثيرة للجدل فى كولومبيا ، قد استخدمه المواطنون بشكل واسع ولمطالب شديدة التنوع (٦٠) . ويعد الحق فى الحصول على الخدمات العامة أحد المطالب الأكثر شيوعًا ، وقد اعترف القضاة والمحكمة الدستورية بالحق "الواجب حمايته" فى الحصول على المياه الجارية والصرف الصحى والكهرباء . ولقد تم الربط بين هذه الحقوق وحقوق أساسية أخرى مثل الحق فى الحياة والصحة والبيئة الصحية ، على اعتبار أن هذا الحق يشتمل على وجود الخدمة مع جودة الأداء على حدٍّ سواء . ولقد أقر كل من القضاة والمحكمة بأنه يمكن القيام بدعوى للحماية فى الحالات التى تكون الخدمة فيها مقدمة من خلال شخص ، وعندما يتم انتهاك الحقوق الأساسية من قبل السلطات.

---

(٥٩) توجد صورة مماثلة لذلك فى أسبانيا تحت اسم (recurso de amparo اللجوء إلى الحماية) وفى ألمانيا تحت اسم اللجوء الدستورى .

(٦٠) انظر فى هذا الصدد CEPEDA,Manuel Jose, "L'action de tutelle, arme du citoyen contre l'arbitraire" in BLANQUER, Jean-Michel, GROS, Christian (sous la direction de) , La Colombie à L'aube du troisième millénaire, Paris, IHEAL, 1996.. وفقًا لرأى الكاتب ، خلال السنوات الثلاث ونصف الأولى من تطبيق هذا اللجوء ، كان هناك ٧٤,٠٠٠ حكمًا بالحماية ، بينما بلغ العدد فى ألمانيا ٦٤,٢٩٣ خلال ٤٠ سنة ، وفى إسبانيا ١٤,٢٠٤ فى ١٠ سنوات . وخلال نفس الفترة راجعت المحكمة الدستورية ١,٩٧٥ حكمًا .

وعلى الرغم من اقتناع المحكمة الدستورية بأن الحق فى الحصول مجانًا على الخدمات لا وجود له ، فقد تم استعادة عدد من مبادئ الدولة - الراعية من خلال هذا الطريق . ففى بعض الحالات ، أمر القضاة السلطات العامة (مثل العمد والمحافظين المحليين) بالتنفيذ العاجل لأعمال البنية التحتية من أجل حل مشكلة جسيمة تتعلق بمد الخدمات أو تشغيلها[٦١] .

ولأسباب تتعلق بالمساحة ، لن نتمكن من أن نعرض هنا أشكالاً أخرى للتنظيم كتلك التى قامت بها أجهزة البيئة والإدارات المحلية. وفى ختام هذا الفصل نؤكد صعوبة التعايش أحيانًا وانعدام التواصل فى الأغلب بين مختلف التنظيمات ، فهناك تنظيم تكنوقراطى يهدف إلى تشجيع السوق والمنافسة ، والتنظيم فى إطار الإدارة المحلية ويتم فى ملعب المصالح الانتخابية وممارسة المحسوبية ، وتنظيم منبثق عن التفاوض مع المقاولين الدوليين من القطاع الخاص ، وتنظيم القضاة الحريصين على الحفاظ على مبدأ الدولة باعتبارها تجسيداً وضمانًا للمصلحة العامة .

٢-٢-٤ تشظى المدينة :

لقد أدى توقف احتكار الدولة وانفتاح السوق إلى خلق عامل إضافى للتشظى وتفكك الإقليم الحضرى .

فمن بين قطاعات السكان ذات الدخول المرتفعة الذين يشعرون بالضرر نتيجة للتعريفات المرتفعة ومشكلات جودة الخدمات ، لجأ البعض إلى طرائق المد الذاتى (مثل

---

(٦١) فى إحدى الحالات المثيرة جداً ، أصدرت المحكمة لعمدية قرطاجنة ، وهى مدينة يبلغ عدد سكانها ٨٠٠,٠٠٠ نسمة وتعد مركزاً سياحيًا رئيسيًا على الشاطئ الكاريبى ، وتشتهر بتراثها المعمارى الاستعمارى - أمراً بوقف منح تراخيص البناء طالما لم تحل مشكلات تلوث الخليج الناجمة عن عدم معالجة المياه المستخدمة.

بناء محطات حرارية لإنتاج الكهرباء باستخدام أحدث التكنولوجيا ، مما يسمح للمناطق الصناعية بالتغذية الذاتية من الكهرباء بأسعار منخفضة ، وتجمعات سكانية ذات مستوى مرتفع تحصل ذاتيًا على الخدمات أو تشتريها بالجملة بأسعار منخفضة) . لم يؤدِ هذا التصرف إلى الانفصال المادى الفعلى فقط ، وإنما أضر أيضًا - وبشكل جوهرى - بفرص التضامن الاجتماعى انطلاقًا من إعادة توزيع الدخول . فبانسحابهم من دائرة تمويل الخدمات ، تحررت الطبقات الاجتماعية المترفة من الالتزام بتوفير الأموال المطلوبة لتسهيل حصول القطاعات المحرومة على هذه الخدمات .

وأخيرًا يبدو أنه قد حل محل الرؤية السائدة - التى سبق أن أشرنا إليها - بشأن المدينة الشعبية ، تلك التى يجب إدماجها وتنظيمها من خلال التصديق القانونى على سندات الملكية وربطها بشبكات الخدمات العامة ، رؤية أخرى يزول فيها ببساطة هذا التناقض بين القانونى وغير القانونى وتدرج كبديل يعيش بنجاح فى منطق السوق . ففى إطار الخصخصة تعتبر " الجماعات المنظمة " كما يسميها الدستور ، بمثابة أكثر العناصر مسئوليةً عن أداء الخدمات والذى يجب عليه ببساطة التكيف مع قواعد اللعبة الجديدة .

وفى الختام فلقد غيرت الخصخصة بعمق منطق أحد العناصر الأساسية لتصور الفضاء الحضرى ولإرساء أشكال الحياة الجماعية ، ألا وهو شبكات الخدمات. ففى المجال نفسه "يتصارع" الآن كل من خدمات الإمداد الذاتية التى تقوم بها جماعات السكان المترفة المقيمة "بالضواحى" مستدعين فى الذهن الصورة الأمريكية ، والمؤسسات الأجنبية التى تحصل على الاحتكار فى بعض المناطق أو التى تتمكن من السيطرة على المؤسسات العامة ، القائمة حتى ذلك الحين على أشكال من الإدارة التى لا تخلو من مضاربة المصالح قصيرة المدى ، والمؤسسات العامة التى ينهشها الفساد والبيروقراطية ، والجمعيات وجماعات السكان التى يجب أن تحل مشاكلها الخاصة بالحصول على الخدمات فى أسوأ ظروف من الجودة وغالبًا التكاليف.

وعادة ما يتم تحليل الإمداد الذاتى الذى يقوم به السكان على أنه إستراتيجية من ضمن إستراتيجيات سياسات الليبرالية الجديدة لعدم التزام الدولة الاجتماعى ، بل وأيضًا كبديل سياسى للرد على أسلوب الإدارة الحصرى وغير العادل . لا توجد إجابة سهلة . ففى كولومبيا ، وبصفة عامة فى أمريكا اللاتينية ، يظل الصراع من أجل الحصول على الحد الأدنى من ظروف الحياة المادية من الأرض والسكن والمياه والصرف فى قلب صراعات الحياة الحضرية وأشكال ممارسة المواطنة . وتنجم المعضلة التى أثارتها الخصخصة عن تبدل مظاهر وممارسات معارضة المواطنين ، والتى كانت توجه فى الماضى ضد دولة غير فعالة وغير عادلة ، بينما يتظلم المواطنون اليوم من دولة تظل الملجأ الأخير ، الذى لا يمكن استبداله حتى الآن ، لإعادة الاعتبار للمطالب الاجتماعية .

ويقاس على ذلك أيضًا قانون الدولة ، فليس من السهل الآن إثارة الخلافات حول إمكانياته للعمل كأداة " للتحرر " ولضمان أفضل ظروف للحياة ، أو كمجرد تعبير عن التحولات الناجمة عن العولمة والتحرير . ويبدو أن سعى الكولومبيين إلى تحويل ما يطلق عليه الرهانات الإستراتيجية إلى معايير عامة يقودهم بالأحرى إلى أشكال جديدة من الانقسام الاجتماعى والاستبعاد . وقد يكون هذا الوضع شركًا يقع فيه مجتمع يحتاج بشدة إلى إعطاء القانون القدرة على إظهار مشاعر الحماية المتبادلة ، وإن كان فى الوقت نفسه لا يستطيع أن يجد فى واقع قانون الدولة المواد والأدوات اللازمة للوصول إليها .

الجزء الثانى

المحلى باعتباره محركًا للتنظيم

تقديم :

يخصص الجزء الثانى من هذا الكتاب لعرض مجموعة من دراسات الحالة فى إطار الربط بين المحلى والعالمى . ويبدأ هذا الجزء بمقال لـ "بيت بيرجنمساير" Beat Burgenmeier، يدعو فيه إلى إعادة التفكير فى الإطار المؤسسى للتنظيم الاجتماعى فيما يتعلق بالتنمية المستدامة . وفى الواقع يصطدم الإيمان المطلق للقائمين على الاقتصاد التقليدى بالنمو كوسيلة لحل المشكلات الاجتماعية، بإشكاليات العدالة التوزيعية . فالتفكير من منطلق "التنمية المستدامة" بدلاً من "النمو المستدام" يسمح بالأخذ فى الاعتبار لأهداف حماية الوسط الحيوى، والعدالة بين الأجيال وتقدم الدول المعروفة " بالدول النامية " . ويقترح المؤلف – دون إلغاء النمو الاقتصادى من الأهداف المرجوة – إعادة التفكير فى إطار مؤسسى يكون قادرًا على إعادة وضع النمو الاقتصادى ضمن الأهداف الاجتماعية والإيكولوجية .

وتوضح لنا القضايا التى يتناولها المؤلفون الثلاثة الآخرون، ولا سيما حول سياسات تنظيم سوق الحبوب العالمى والأمن الصحى والتعليم العالى، التوتر القائم بين الاتجاهات نحو العولمة وردود الفعل المحلية . وتسمح التحليلات التجريبية فى الواقع بفهم أى البنيات حاضرة فى هذا الجدل بين المحلى والعولمى ، وما يُتبنى من إستراتيجيات، وذلك وفقًا للدراسة الميدانية. ويتعلق الأمر بصفة خاصة بفهم الخطوط المشتركة للتأثيرات ورهانات النفوذ فى مجال معين، ومظاهر الاكتفاء الذاتى التى

تهددها تأثيرات العولمة، بل وأيضاً الطريقة التى يستفيد بها الفاعلون (الدول أو شبكات الدول) من حركة العولمة مع الاحتفاظ بهامش من المناورة، إلى حد ما كبير.

ويعد مقال لوران كريميو Laurent Cremieux حول تنظيم سوق الحبوب تحليلاً لرهانات العولمة بالنسبة إلى النفوذ الوطنى. لقد ظل فى الواقع تنظيم هذا المجال مقصوراً لفترة طويلة على السياسات الوطنية، لكن مع تطور الاتحاد الأوروبى وإبرام اتفاقية الجات عام ١٩٩٤ بصفة خاصة، بدأت فى الظهور محاولات لـ " إلغاء وطنية " الأسواق الزراعية . لقد واجهت عمليات العولمة هذه مقاومات محلية تمت تحت ضغط مجموعات المصالح الوطنية (وبصفة خاصة المنتجين) والتى كانت تمارس - فى إطار النظام الذى تسيطر عليه الدولة - نفوذاً قوياً على القرارات المتخذة فى هذا الشأن . ومن ناحية أخرى استفادت بذلك الدول الكبرى المنتجة للحبوب مثل الولايات المتحدة الأمريكية من سلاح حقيقى للضغط السياسى على الدول المعتمدة على الصادرات الأمريكية . وهكذا أدى انتقال مستويات القرار إلى المستوى المتعدى للوطنى (الاتحاد الأوروبى، ومنظمة التجارة العالمية) إلى الحد من النفوذ المحلى، وبالتالى إلى تبنى مجموعة من الإجراءات التى من شأنها تحقيق التجانس لإجراءات الدعم . ويتعلق الأمر بصفة خاصة بتنظيم إجراءات الدعم الداخلى للسوق الزراعى (دعم المنتجين والمصدرين ، إلخ) . وتتكفل اللجنة الزراعية تحت رعاية منظمة التجارة العالمية بالتأكد من تنفيذ هذه الاتفاقيات والإشراف عليها . غير أن كريميو يلاحظ أن المستوى الوطنى ما زال يحتفظ بأهمية رئيسية، فمن خلال انتقال بعض آليات الدعم إلى السوق الداخلى، تحتفظ الدول بتأثير واضح على إنتاجها الخاص وتسويق منتجاتها الزراعية . فبالنسبة إلى سوق الحبوب ، على سبيل المثال، تراجع تدخل الدولة دون شك أمام الانفتاح الكبير من أجل التصدى للاحتكارات، وإن لم يتخل عن مكانه . وتتوافق هذه المعاينة مع فكرة إعادة توزيع دور الدولة أكثر من فكرة انسحابها.

لا تخلو لعبة الاكتفاء الذاتى والتبعية من التناقضات، وبصفة خاصة فى مجالات حساسة مثل مجال الأمن الصحى للأغذية الذى يتناوله مقال توفيق بورجو Taoufik Bourgou . ويكمن التناقض فى هذا المجال فى إدارة الدولة لكل ما يرتبط بالرقابة الصحية، بينما

يفرض نظام التبادل الحر للمنتجات والتسابق على زيادة الربحية تخفيضًا واضحًا على تكاليف الإنتاج . هذا فضلاً عن المشكلات الخاصة " التأكد من سلامة " السلع traçabilité(*) ، فهل تمثل الأزمات الصحية التى شهدتها أوروبا خلال السنوات الماضية تهديدًا للعولمة ؟ وألا يصطدم نموذج العالم دون حدود جغرافية وسياسية بمسئوليات الدول فى حالة المشكلات الصحية أو الإيكولوجية ؟

يظل إطار الدولة فى الواقع مرجعًا قويًا لتحقيق التضامن والترابط الاجتماعى، كما يبقى نقطة ارتكاز رئيسية عند طلب الحماية من المخاطر (الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإيكولوجية) . فإذا كان هناك عولمة للأسواق، فماذا عن عولمة الأمن والحماية والعدالة ؟ فى عالم عولمى، هل ما زال ممكنًا تحديد مصدر تلوث أو أزمة صحية ؟ هل من الممكن تحديد مسئوليات سياسية وقانونية ؟

فى مواجهة هذه المخاطر يوضح بورجو التحولات فى موقف الدولة الفرنسية التى تتبنى نموذجًا للحيطة يميل إلى الاعتماد على وضع جديد للمعرفة ويقترح علاقة جديدة بين القرار والمعرفة . وفى الواقع يفرض مبدأ الحيطة(**) نفسه عندما لا يملك العلماء المعطيات اللازمة لصياغة تشخيص سليم أو عندما لا تتفق نتائجهم، كما كان غالبًا الحال فى الماضى . فى مجال الأمن الغذائى تم تطوير أشكال جديدة للحصار والرقابة والعزل ووضع البطاقات(***)، من أجل تفادى مخاطر الكوارث الصحية الجسيمة أو مواجهتها بالشكل الأمثل . وتوجد الدولة هنا لتلعب دور " إدارة المخاطر " الذى يستلزم معرفةً ونفوذًا قويين.

(*) تشير كلمة traçabilité إلى مجموعة القياسات التى تتم لمقارنة منتج ما بمعايير محددة محلية أو دولية للتأكد من مدى صحته وسلامته (المترجمة) .

(**) مبدأ الحيطة precautionary principle هو مبدأ أخلاقى يرى أنه فى حالة ما إذا كانت نتائج إجراء معين، وبخاصة عند استخدام التكنولوجيا، نتائج غير معروفة، بل وقد يعتبرها بعض العلماء خطيرة وسلبية من وجهة نظر أخلاقية، فمن الأفضل ألا يتخذ هذا الإجراء لتفادى تحمل المخاطر السلبية التى قد تنشأ عنه (المترجمة) .

(***) labellisation هو وضع البطاقات الملصقة على البضائع والمنتجات بهدف تصنيفها أو التحذير من احتوائها على مادة معينة أو إجازتها بيئيًا ... (المترجمة) .

وفى عالم عولمى تبدو قضية المعرفة فى الواقع ذات أهمية كبيرة ، فتحت تأثير تعقد النظام الدولى، تقتضى الدول وأنظمة أخرى متعدية للدول تطوير شبكات للمعرفة النظرية والتجريبية، والتى من شأنها مساعدة الفاعلين السياسيين فى اتخاذ القرار . ولقد رأينا ذلك بالنسبة إلى حالة الأمن الصحى وإن كان الأمر صحيحًا أيضًا بالنسبة إلى قطاعات أخرى . فلقد حظى رهان التعليم العالى بأهمية متزايدة مع بروز ظاهرة العولمة، ويوضح لنا مقال فيتوريو أولجياتى Vittorio Olgiati المقدم فى هذا الكتاب كيفية تناول الاتحاد الأوروبى لسياسة المدارس العليا والأكاديميات بين الإقليمية والمحلية والعالمية . فمن خلال استعراض تاريخى للتحولات التى طرأت على التعليم العالى فى أوروبا، يوضح لنا كيف فقدت الأكاديمية احتكارها للمعرفة وكيف تدخل الجامعات اليوم فى منافسة مع عدد كبير من المدارس العليا. إن احتياجات فاعلى العولمة إلى المعرفة تتجسد فى الضغوط المختلفة التى تمارس على الأكاديميات فى مناحى المعرفة . لقد صاغت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE، والتى يعتبرها الكاتب أحد أهم الفاعلين الأكثر تأثيرًا للعولمة، عام ١٩٨٧ أهدافًا جديدة للأكاديميات التى تحاول الربط بين استقلال الجامعات واحتياجات العولمة) كما طالبت هذه المنظمة بإلغاء نظام تسييس العلم الذى فتح الأكاديميات أمام المستثمرين من القطاع الخاص .

وفى مواجهة ضغط الاقتصاد على استقلالية الجامعات وطابعها العام، يحلل أولجياتى الطريقة التى تصرف بها الاتحاد الأوروبى من خلال سياسة استباقية تنشر برامج علمية أوروبية وتشجع على اتصال الجامعات الأوروبية فيما بينها . ويسمح هذا النظام بزيادة فرصة إنشاء شبكات المعرفة مع الضمان لكل جامعة بالحفاظ على خصوصيتها واستقلاليتها . وتبرز هنا رغبة فى حماية رأسمال ثقافى أوروبى تكوّن خلال قرون، فى مواجهة رؤية للمعرفة تتوجه فقط نحو احتياجات السوق . إن الفهم المناسب لرهانات العولمة قد يسمح بالتصدى للتأثيرات الضارة لهذه الظاهرة من خلال سياسة فعالة . وهنا تتجمع الدول مرة أخرى فى شكل شبكات (مثل الاتحاد الأوروبى) من أجل تصدٍّ أفضل للخطر الذى يتمثل فى فقدان الاستقلالية .

العولمة : ما غايتها ؟

بيت بيرجنماير

جامعة چينيف

١- مقدمة :

يتسم الجدل الحالى حول عولمة الاقتصاد بالغموض . فبالنسبة إلى البعض تعد العولمة فرصة أكيدة لتحسين الظروف البشرية المادية على المستوى العالمى . وانطلاقًا من هذا الهدف، فهم لا يترددون فى الحديث عن تغير النموذج الإرشادى الذى يصاحب أحدث التطورات التكنولوجية فى مجال المعلومات والاتصالات . بينما تمثل العولمة بالنسبة إلى البعض الآخر مصدرًا لأشكال جديدة من عدم المساواة، وتؤخذ على أنها مسئولة عن كل مشكلة جديدة تطرأ فيما يتعلق بالتنظيم الاجتماعى على المستوى الدولى (جولدن، وينترز Golden, Winters، 1995)، كما أنه لا يرتبط بها ضعف الدولة فقط ، وإنما سينجم عنها أيضًا توحيد ثقافى .

إذا كانت هذه المجموعة أو تلك تتفقان على أن عولمة الاقتصاد لها نتائج غير اقتصادية، فليس هناك إجماع بشأن تقييم النتائج، ويبدو أن المتفائلين والمتشائمين يتفقون معًا حول هذا الموضوع . أما بالنسبة إلينا فيمكن تعريف العولمة على أنها التفاعل المتزايد بين الأسواق الوطنية، ويوضح هذا التعريف ثلاثة عناصر :

- **أولاً** : إن التفاعل المتزايد هو نتيجة التطورات التكنولوجية التى أدت إلى خفض تكاليف المعاملات المعتادة، والتى شكلت حتى الآن نوعًا من الحماية " الطبيعية " للأسواق الوطنية.

• **ثانيًا** : إن خفض تكاليف المعاملات أدى إلى تهيئة الظروف لسياسات إلغاء التنظيم التى نجم عنها تيار قوى لصالح خصخصة العديد من الأنشطة الاقتصادية، والتى كانت حتى وقت قريب الاختصاص المفضل للقطاع العام .

• **ثالثًا** : إن الاتجاه نحو الخصخصة أضعف القدرة التنظيمية للدولة الوطنية، دون أن يتم تعويض هذا الضعف بقواعد تناسب المستوى المتعدى للوطنى .

وينجم عن ذلك أن العولمة لا تُعَرّف فقط من المنطلق الاقتصادى، ولكنها تشتمل أيضًا وبوضوح على بعد سياسى، يتناول الهيئة التى تضع القواعد التى تخضع لها عملية العولمة . ومما لا شك فيه أن هذه الطريقة فى طرح مشكلة العولمة تنطبق على منظمة التجارة العالمية (OMC)، التى تلجأ إلى أداة المفاوضات متعددة الأطراف مستندةً إلى مبدأ عدم التمييز. يمكن إذن تعريف منظمة التجارة العالمية على أنها جهاز للتشاور بين الدول الوطنية، لا يمكن فى نهاية الأمر، قصر تعريفه على الجانب الاقتصادى، فالبعد السياسى دائمًا موجود ويدعو إلى تقدير معيارى للعلاقات الاقتصادية الدولية .

إذن، فالعولمة عملية تمثل رؤية لعالم لا تخلو دون شك من المحتوى الأيديولوجى. ونحن نستخدم مصطلح الأيديولوجى بالمعنى الذى يشير إلى محاولات التلاعب من قبل القادة بهدف الحصول على موافقة المحكومين على خطابهم . وتشكِّل القواعد الكونية، التى ترتكز على ما يتعلق بالأسواق العالمية والتنافس والنجاعة، جزءًا من هذا الخطاب، وإن كانت لا تعكس الممارسات الاقتصادية التى تحدث على المستوى الدولى إلا جزئيًا.

إن عولمة الاقتصاد تعكس أطروحة الاستمرارية، فهى تنبع من فكر أحادى البعد يرتكز على خبرة الماضى القريب ، ففى الواقع منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، تجسدت جهود تحرير التجارة الدولية فى تحقيق معدلات نمو مرتفعة على المستوى العالمى، وتُجسد العولمة منذ ذلك الوقت ثقةً تعلن أن تجربة الماضى يمكن أن تمتد إلى المستقبل، على اعتبار أنها تستند على منطق اقتصادى ثابت ولا يخضع للزمن .

ويزداد ارتطام رؤية العالم بهذا الشكل بالوعى الجمعى المتزايد بالضغوط التى يتعرض لها ، حيث يجب على هذه الرؤية أن تواجه رؤية أخرى للعالم يعبر عنها مفهوم التنمية المستدامة، وهو مفهوم مبهم أيضًا، ويعطى الفرصة لعديد من التعريفات (بيزى Pezzey، 1989)، ولنكتفِ بالتذكير بالمكونات الثلاثة الأساسية لهذا المفهوم :

– **أولاً** : تسعى التنمية المستدامة إلى التوفيق بين الأهداف الاقتصادية التى تتبعها العولمة وأهداف حماية الوسط الحيوى ، ويعنى ذلك أن هذا الهدف يعد متضمنًا فى هدف العولمة ما دامت تتحقق العولمة فى جزء كبير منها من خلال الاختراعات التكنولوجية . فليس أسهل من توجيه التقدم التقنى نحو حماية أفضل للبيئة، ويبدو أن ذلك هو الشعار الضمنى لعملية العولمة. غير أن هذا المنطق لا يأخذ فى الاعتبار بشكل كافٍ حقيقة أن استخدام التكنولوجيا ينبغى أن يواجه فشلاً مزدوجًا للسوق. فالجدوى الاجتماعية للتكنولوجيا " الخضراء " لا تفوق جدواها الخاصة فقط، مما يحرمها من تفاعل متوافق مع السوق، بل إن سعرها المستقبلى غير معروف أيضًا، مما يجعل حساب جدواها الحالية مشكوكًا فيه .

– **ثانيًا** : تشير عملية التنمية المستدامة بوضوح إلى البعد الإيكولوجى للنمو الاقتصادى، مع التركيز على قدرة البيئة الطبيعية المحدودة وعلى التأثيرات الدائمة والتراكمية للتلوث المصاحب للنمو الاقتصادى . إذن يجب على الأنشطة الاقتصادية المستقبلية أن يتزايد تكيفها مع القيود الطبيعية التى لا يمكن تفاديها بالاستخدام الواسع للتكنولوجيا .

– **ثالثًا** : للتنمية المستدامة بعد اجتماعى، إذ إنها لا تعود فقط إلى العدالة داخل الجيل نفسه ولكن أيضًا إلى العدالة بين الجيل الحالى فى مواجهة أجيال المستقبل. وقد تكون هذه العدالة بين الأجيال هى المكون الأكثر تمييزًا لمفهوم التنمية المستدامة، حيث إنها تسائلنا بشكل واضح عن التفسير الذى نقدمه للأخلاق الاقتصادية (هولاند Hol-land، 1996) ، وحيث إن الممارسات الاقتصادية الحالية لا تتساءل عن الاختيارات المفضلة للأجيال القادمة، فإن أخلاقًا اقتصادية جديدة تستند بوضوح إلى هذا الأمر ، وتشكل أحد المطالب الاجتماعية المتزايدة باستمرار.

التنمية المستدامة إذن مفهوم ذو محتوى معيارى مختلف ، فعلى الرغم من كونها توفيقية جداً على المدى البعيد، حيث تشكل الأبعاد الاقتصادية والإيكولوجية والاجتماعية كلاً واحداً، فإنها تنطوى على احتمال قوى لخلاف على المدى القصير، حيث إن عائد النمو الاقتصادى لا يمكن أن يكون مماثلاً لعائد التنمية المستدامة. وفى الواقع يقوم النمو الاقتصادى الذى تحققه الأسواق العالمية التنافسية على أحسن وجه، على عدالة توزيعية، بينما تركز التنمية المستدامة على عدالة إجرائية .

إذن فنحن أمام توجهين شديدى التميز. فمن ناحية ثمة إعلان للأهداف البراجماتية والناجعة والعملية لفكرة " المزيد دائمًا " والتى تقوم على فكرة بسيطة يصبح بمقتضاها النمو الاقتصادى هو الحل لمشكلات التنمية . ومن ناحية أخرى ثمة إعلان لأهداف ذات محتوى أكثر مثالية، مثل :

- القضاء على الفقر .
- بناء مجتمع عادل وآمن .
- احترام الكرامة الإنسانية وحقوق الإنسان.
- احترام الطبيعة وحمايتها من أجل الأجيال القادمة .

وهى أهداف تغذى مفهوم التنمية المستدامة . وعلى الرغم من ذلك فإن المحتوى العملى للمفهوم لم يتم بعد إرساؤه بوضوح كما هو الحال بالنسبة إلى النمو الاقتصادى، إذ إنه لا يمكن أن يرتكز على خبرة عملية واسعة تنتمى إلى الماضى ، فهذا المفهوم يتجه فى الأساس وبشكل غير محدد نحو أهداف مستقبلية .

وانطلاقًا مما سبق، فمن المغرى أن نقيم تعارضًا بين هذين التوجهين وأن نتجاهل حقيقة أن مفهوم التنمية المستدامة يشتمل فى جوهره على محتوى شديد التوفيقية. فلم يكن اعتباطًا أن اهتمت غرفة التجارة الدولية - إحدى أوائل المجموعات التى فضلت مفهوم التنمية المستدامة - بالعمل على تطويره . وفى الواقع يقترح هذا المفهوم إمكانية التوفيق بين أنشطتنا الاقتصادية والأهداف الإيكولوجية والاجتماعية . ومما لا شك فيه

أن هذا التوفيق هو الطريقة الوحيدة لإيجاد حلول لتدهور البيئة على المدى البعيد، وإن كان ينطوى على خطر للصراعات على المدى القريب، والتى ستحول فى النهاية دون وضع إستراتيجية بعيدة المدى.

وفى إطار تناول هذه الإشكالية من الأوجه التى تبدو لنا أساسية، فقد قسمنا مقالنا إلى قسمين، يتناول القسم الأول أصول الخلافات التى نشأت حول مفهوم التنمية المستدامة، على أن نركز بصفة أساسية على الخلاف الذى يمكن أن يتمخض عن تطور هذا المفهوم. أما القسم الثانى فهو مخصص لمناقشة الوسائل المتاحة لنا من أجل تقليص احتمالات هذا الخلاف.

٢- تصور التنمية المستدامة - مفهوم خلافى :

يعتمد الخلاف بين النمو الاقتصادى والتنمية المستدامة على تحديد الغاية من كل نشاط اقتصادى، فالنمو الاقتصادى كهدف يرتكز على فكرة أن " الأكثر أفضل من الأقل " . ولقد ترددت هذه الفكرة مرات عديدة من خلال التيار الرئيسى للنظرية الاقتصادية، كما تناولتها بإلحاح فى تكرارها هيئات رسمية مخول إليها قيادة السياسة الاقتصادية سواء على المستوى الوطنى أو الدولى .

وهكذا فهى تغفل البعد الإيكولوجى " للأكثر " سواء من حيث الإنتاج أو من حيث الاستهلاك اللذين يجب أن يخضعا لقوانين الطبيعة. وقد وجدت هذه القوانين تجسيداً لها فى بعض التصورات مثل " قدرة الأرض الاستيعابية" ، و"إعادة تدوير المخلفات"، و" الاحتباس الحرارى " التى تشكل جميعها حدوداً "للأكثر" . بالإضافة إلى ما سبق فإن التأكيد على فكرة " الأكثر أفضل من الأقل " ظلت صامتة فيما يتعلق بعملية توزيع "الأكثر" متخلية بذلك عن مواجهة أى مشكلة ترتبط بالعدالة. وانطلاقاً من أن عمليات الإنتاج والاستهلاك يجب أن تخضع للقوانين الإيكولوجية وأن التوزيع ليس فقط عملية مقصورة على الجيل الحالى ولكنه أيضا أمر يخص كل الأجيال، فإن مفهوم التنمية المستدامة يرتكز بوضوح على عدالة توزيعية وإجرائية (فاريلا Varela، 1996).

ولكن عندما يتعلق الأمر بتوجيه أفعالنا وفقًا لتصور التنمية المستدامة، ندرك بسهولة أن تصور التنمية قصيرة المدى يفتقد إلى تفسير مقنع. فمن المغرى إذن قصر مشكلات التنمية ليس فقط على تلك المشكلات المرتبطة بالنمو الاقتصادى، ولكن أيضًا وفى الوقت نفسه قصر تصور التنمية المستدامة على مفهوم النمو المستدام.

وعلى الرغم من ذلك تعد الانتقادات الموجهة لفكرة "الأكثر أفضل من الأقل" قديمة، وكان يمكن أن يكون معنى هذا القصر المزدوج لمفهوم التنمية - موضوع الحديث هنا - محدودًا، إذا ما تم أولاً استيعاب هذه الانتقادات جيدًا، ثم أخذها فى الاعتبار بوضوح من قبل التيار الرئيسى للنظرية الاقتصادية. ويمكن تقسيم هذه الانتقادات وفقًا للمستويات المؤسسية والتاريخية والتوزيعية والفلسفية التى نتناولها بالتفصيل فيما يلى:

٢-١ الإطار المؤسسى:

تقصر النظرية الاقتصادية السلوك الإنسانى على بعده العقلى فقط . ومن المفترض أن تكون القرارات الاقتصادية الرئيسية فى عملية النمو، والتى تتناول عمليات الادخار والاستثمار، قرارات عقلانية، بمعنى أنها تستخدم كل المعلومات المتاحة فى لحظة معطاة، مع التقييم الدقيق للتكاليف والأرباح الناجمة، ولن يتم اتخاذ القرار إلا فى حالة تفوق الأرباح على التكاليف .

إذن يغفل هذا المنطق الإطار الاجتماعى إذ يقلل من دور المؤسسات. فانطلاقًا من افتراض أن السلوك الإنسانى لا علاقة تبادلية بينه وبين إطاره المؤسسى. يفترض هذا المنطق مسبقًا أن الهياكل الاجتماعية تتسم بالثبات، فى الوقت الذى تتجه فيه كل الأبحاث العلمية إلى إثبات هذه العلاقة التبادلية، كما أن السلوك الفردى يعتمد أيضًا على تطور المؤسسات الاجتماعية (Hannan هنان، 1981) .

إذا تم تحليل السوق باعتباره بناءً اجتماعيًا، فهو بحاجة إلى إطار يحدد قواعد عمله . وعلى المستوى الدولى تقوم منظمة التجارة العالمية بتحديد مناهج عمل السوق،

وإن كانت لا تختص سوى بالحد من العراقيل التى تعترض التبادل ، والتى يتسبب فيها القطاع العام. أما الأضرار التى يسببها القطاع الخاص للمنافسة فهى لا تخضع لأى تنظيم سوى على المستوى القومى، إذ يفتقر المستوى العالمى لأى قانون ينظم المنافسة وتَركُّز المؤسسات.

ويترتب على ذلك نتيجة مهمة، ألا وهى أن الإطار المؤسسى الحالى الذى يرتكز عليه التبادل الحر لا يسمح بالحصول على نتيجة مثالية. إذن فالنمو الاقتصادى العالمى يخضع لظروف لا ترقى للمثالية. وبالإضافة إلى ما سبق، وحيث إن الإطار المؤسسى يجب أن يتم التفاوض بشأنه من قبل الدول القومية، والتى تواجه بالفعل مشكلة فى الحكم الصالح، فإن هذه المشكلة تُطرح على المستوى الدولى بشكل ضعيف. إن تداخل المنطق الاقتصادى مع المنطق ذى الجوهر الأكثر سياسية يؤدى حتمًا إلى تفسير النمو الاقتصادى أيضًا من منطلق علاقة القوة متفادين بذلك المنطق الاقتصادى وحده. إذن فمسألة غاية أى نشاط اقتصادى لا تنفصل عن بعده السياسى الذى بدوره لا يغيب عند تحديد الهدف فى إطار التنمية المستدامة. وهكذا لا يمكن حسم الخلاف بين النمو الاقتصادى والتنمية المستدامة فى إطار علمى خالٍ من أى قيمة، إذ ينطوى الأمر حتمًا على تقدير معيارى يتم على المستوى السياسى، إلا أن السياسة مثلها فى ذلك مثل السوق تنطوى على كثير من نقاط الضعف.

٢-٢ البعد التاريخى:

بالرجوع إلى الملاحظات التى يمكن أن يمدنا بها التاريخ الاقتصادى، تتدعم النتيجة السابقة. ففى الواقع إن تطور المؤسسات الاجتماعية هو الذى يسهم وبشكل واضح فى تفسير الحقائق المتهمة فى هذه الحالة بأنها وهمية، عندما يتعلق الأمر بعقد صلة بين التبادل الحر والنمو الاقتصادى . وتثبت الدراسات ذلك ، فلقد كانت فترات

الازدهار الاقتصادى هى تلك الموازية لنظام الحماية(*)، وعلى مدى الفترات التاريخية الطويلة كان التبادل الحر يشكل الاستثناء وليس القاعدة (بيروخ Bairoch، 1997) .

بالإضافة إلى ذلك، لم يعد من الممكن أيضًا قصر تفسير تأخر التنمية على نظرية واحدة تطبق فى جميع الحالات، إذ يجب إدراك أننا لا نستطيع دائمًا فهم هذه الظاهرة بكل أبعادها . ولقد أدى العديد من تفسيرات تأخر التنمية (والذى لم يختف عندما تحول باستخدام المعنى إلى " دول فى طريقها إلى التنمية ") إلى وجود العديد من الاختيارات السياسية .

ومن ضمن الاختيارات الأكثر اتباعًا نجد فى المقام الأول فكرة أن التنمية يجب أن تقتفى حتمًا الطريق نفسه الذى سلكته تاريخيًا الدول الغنية، والذى يعتبر تطوير الزراعة واحدةً من أولى خطواته وهكذا، فإن الاختيار السياسى الذى ينجم عن ذلك هو تطوير الزراعة فى دول العالم الثالث من خلال اتباع نظرية الاحتياجات الأساسية .

ولم تعرف طريقها إلى الوجود، إلا متأخرًا، تلك الفكرة التى بمقتضاها يمكن اختصار بعض خطوات التنمية، وأنه بفضل نقل التكنولوجيا يمكن التعجيل بعملية التنمية، مع قبول النتائج التى تسعى نظرية التبعية إلى إثباتها، وهى نهضة استعمارية جديدة. إن اصطدام نقل التكنولوجيا على نطاق واسع بالمشكلات التعليمية لم يؤد إلا إلى تبرير وجود نظرية رأس المال البشرى التى ترى فى الكفاءة المهنية عاملاً مهمًا لكل تنمية .

وفى مواجهة هذه المحاولات العديدة لصياغة إستراتيجية للتنمية دون النجاح فعلاً فى الوصول إليها، شكَّل التقليص المزدوج - لمفهوم التنمية تساوى النمو والتنمية

(*) وهو نظام يقوم على حماية الزراعة أو التجارة أو الصناعة من المنافسة الأجنبية بفرض رسوم جمركية عالية على السلع المستوردة أو تحديد الاستيراد أو تشجيع التصدير ، إلخ (المترجمة).

المستدامة تساوى النمو المستدام – اعترافًا بالفشل، يسجله التاريخ الاقتصادى دون مجاملة . وفى الوقت نفسه، فهو يستنكر المحتوى الأيديولوجى للنمو الاقتصادى الذى لم يستطع أن يقدم – من خلال مبدئه " دائمًا الأكثر " – إستراتيجية مقنعة للتنمية . ويكمن السبب الرئيسى لذلك فى أن هدف " الأكثر أفضل من الأقل " يظل عاجزًا أمام المشكلات التى تنجم عن عدم المساواة الشديد بين الدخول والثروات .

٢-٣ إعادة توزيع الدخول والثروات:

يتم تحليل مشكلات التوزيع من خلال نظرية الرفاهة التى تطرح العديد من معايير التعويض من أجل أن يصبح الازدهار الاقتصادى فى متناول الجميع . إلا أنه لا توجد واحدة من هذه المعايير المقترحة تسمح بإرساء مشكلات التوزيع على أرضية علمية حيادية ومتحررة من أى قيمة . وهكذا يجب على نظرية الرفاهة أن تكتفى بنتيجة عادية جدًا وهى أن مشكلات العدالة تستلزم دائمًا أحكامًا تستند على القيم ولا يمكن حسمها وفقًا للمعايير الموضوعية (فيلدمان Feldmann، 1983) .

إذن فآليات إعادة التوزيع التى تم تبنيها على المستوى العالمى، وخصوصًا فى إطار أنشطة البنك الدولى، مستوحاة فى جزء كبير منها من مبادئ العدالة التوزيعية، التى تسعى من خلال التحويلات المالية بصفة أساسية إلى تسهيل تمويل مشروعات التنمية . إلا أنه فيما يتعلق بمفهوم التنمية لا يمكن تناول مشكلات العدالة من زاوية العدالة التوزيعية فقط، فالطريقة التى لا تؤدى عملية الإنتاج نفسها إلى عدم المساواة، وبخاصة نحو الأجيال القادمة، تسمح بوضوح بتدخل مبادئ العدالة الإجرائية، الأمر الذى لن يؤدى إلا إلى زيادة الخلاف بين النمو الاقتصادى والتنمية المستدامة .

وفى الواقع يكمن أحد الاختلافات الأساسية بين النمو الاقتصادى والتنمية المستدامة تحديدًا فى الواجب الأخلاقى نحو الأجيال القادمة . فإذا كان النمو الاقتصادى يمكن أن يغض الطرف عن هذا الواجب، فإن تحقيق التنمية المستدامة لا بد أن يجعل منها جزءًا لا يتجزأ .

٢-٤ التيارات الفلسفية :

تستند نظرية النمو الاقتصادى إلى تيار فلسفى تنفذه بقوة، ألا وهو مذهب النفعية الذى يبدو - فى صورته الأكثر تجريداً - قادراً على التوافق مع أى تيار فلسفى . فى الواقع لقد أدت هذه النظرية إلى ظهور صيغة جديدة لمذهب النفعية كان الاقتصاديون أنفسهم قد اختلفوا بشأنه . وفى الحقيقة يدعو مذهب النفعية إلى سيادة الاختيار الفردى الحر على كل أساليب الاختيار .

ويطرح هذا التيار الفلسفى، من خلال تأكيد أن كل فرد يعرف ما الأفضل الذى يناسب مصلحته الخاصة، تعريفاً خاصاً للمصلحة العامة التى يشكلها مجموع المصالح الفردية . وهو بذلك ينفى أى تفاعل اجتماعى بين أفراد المجتمع ويخلق مشكلة خاصة بالاندماج، على الرغم من أن هناك تشخيصاً واضحاً له من قبل الاقتصاديين . والرفاهة الاجتماعية، كما تم إثبات ذلك من قبل (أرو Arrow، 1963)،لا يمكن تعريفها انطلاقاً من الاختيارات الفردية، إذ يجب تقبل فكرة أن فلسفة النفعية لا يمكن أن تصلح كمرجعية وحيدة عندما يتعلق الأمر بالرغبة فى التغلب على الخلاف بين النمو الاقتصادى والتنمية المستدامة .

وتمتدح بجلاء بعض التيارات الأخرى التى تنتمى مثلاً إلى أرسطو، ممارسة الفضائل التى ستكون ضرورية، أكثر من أى وقت مضى، من أجل إضفاء محتوى عملى على مفهوم التنمية المستدامة ، غير أنه بالنسبة إلى الكثيرين، تعد الدعوة إلى الفضيلة، وبالتوازى إلى توخى الحذر فى الاختيارات الاقتصادية والتكنولوجية الحالية، غير كافية، إذ يبدو أن بعض التيارات الفلسفية الديونتولوجية(*) تمثل المرجعية المفضلة لغالبية المواطنين . لذلك لا يزال التيار الفلسفى للعقد الاجتماعى متمتعاً بشعبية كبيرة، وكثيراً ما يطلب إعادة صياغته فيما يتعلق بالمشكلات البيئية .

(*) الديونتولوجى هو العلم المعنى بالواجبات الأخلاقية والالتزام (المترجمة) / يتعلق المصطلح بالأخلاقيات المتصلة بممارسة المهنة، والمعنى الأقرب - فى نظرنا- ميثاق شرف المهنة . (المراجع) .

إن العقد الاجتماعى الذى لا يحدد فقط قواعد التقسيم العادل بين حقوق وواجبات البعض تجاه البعض الآخر، وإنما أيضًا واجبات الإنسان تجاه الطبيعة يبدو فى الواقع قاعدة فلسفية جذابة لإعطاء أساس أخلاقى للممارسات الاجتماعية المتوافقة مع مفهوم التنمية المستدامة . إذن فتيار النفعية الذى يبدو أكثر توافقًا مع النمو الاقتصادى يندرج أيضًا بالخطأ مع العقد الاجتماعى المعاد صياغته بهذا الشكل .

ويترتب على ما سبق أن النمو الاقتصادى الذى تحققه على النحو الأفضل الأسواق العالمية التنافسية لا يعكس وضع المعرفة فيما يتعلق بالعلوم الاقتصادية، وإن كان يطرح رؤية للعالم ذات محتوى أيديولوجى، يكون الانضمام أو عدم الانضمام إليها حسب الرغبة. وكأى أيديولوجية أخرى فإن النمو الاقتصادى يدعو إلى الثقة المطلوبة أيضًا عندما يتعلق الأمر بتطوير مفهوم التنمية المستدامة . وهكذا يصبح الخلاف بين النمو الاقتصادى والتنمية المستدامة خلافًا يتعلق بالمجال المعيارى وليس العلمى للمعرفة المتضمنة فى الممارسات الاجتماعية .

٣- الحد من الخلافات - تحدٍّ أمام التنظيم الاجتماعى :

تمكننا الإشارة إلى الانتقادات المختلفة الموجهة للتيار الرئيسى للنظرية الاقتصادية من توضيح كثير من النقاط ، حيث يمكن فهم العولمة على اعتبار أنها انسحاب أمام الاحتياجات الجديدة للتنظيم الاجتماعى، والتى أصبحت ضرورية بعد تطبيق مفهوم التنمية المستدامة . إذن فالأمر لا يعنى إلغاء التنظيم وإنما إعادة التفكير فى التنظيم الاجتماعى الحالى المؤجل تكييفه مع المتطلبات الجديدة. وهكذا لا يجب أن يصبح هدف مجتمعاتنا هو إلغاء التنظيم وإنما إعادة التنظيم!

ويتم هذا التكيف من خلال تغيير الإطار المؤسسى، والذى يتجسد بصفة أساسية فى تطوير التشريع سواء الوطنى أو الدولى . تشكل إذن الحاجة إلى الإصلاح

تحدياً جسيماً أمام المشرع، إذ لا معنى لعملية العولمة إلا إذا أصبحت متوافقة مع أهداف مفهوم التنمية المستدامة. وتبرز هنا إذن مشكلة الحد من الخلافات التى حددناها بين أتباع النمو الاقتصادى على المستوى العالمى وتحقيق التنمية المستدامة .

٣-١ اقتراحات الإصلاح:

تُستوحى اقتراحات إعادة التنظيم من اتجاهين كبيرين يتميز كل منهما عن الآخر بالمكانة التى يمنحها لنظام حقوق الملكية. إذ يتناول أحدهما - وهو سائد فى الإطار الأوروبى بصفة خاصة - البيئة الطبيعية باعتبارها ثروة عامة، بينما الثانى - وهو مستوحى من الأسلوب الأمريكى - فيعتبر البيئة ثروة اقتصادية يجب أن يضاف إليها حقوق جديدة للملكية .

فى الحالة الأولى ترتكز احتياجات الإصلاح أساساً على إدخال نظام ضريبى للبيئة، وهو نظام لا يصطدم تطبيقه بالعديد من المشكلات الفنية فحسب، ولكن أيضاً بمسألة قبوله اجتماعياً (بيرجنماير وآخرون .، ١٩٩٧)، إذ إن الأمر لا يقتصر فقط على تحديد الوعاء الضريبى، ولكن أيضاً تحديد الأساليب الضريبية بمعناها الصحيح، مما يثير مشكلات ترتبط بالتقنية الضريبية والتشريعية . بالإضافة إلى ما سبق يجب التصويت بشأن هذه الضرائب. وإذا كانت هذه الضرائب تحظى بلا شك بالتأييد النظرى القوى المستند على مبدأ المُلوث - المُسدد، فإنها تواجه مقاومة سياسية واجتماعية فى معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 1999) .

بالإضافة إلى ذلك فإن تطبيق إصلاح ضريبى إيكولوجى يصطدم بصعوبة عدم القدرة على تحديد الملوث فى كل موقف ، ولذلك فغالباً ما يكون تدخل القاضى أمراً لا بد منه من أجل تحقيق توازن حتمى للمصالح . إذن فالضرائب البيئية لا تواجه فقط عراقيل ذات طبيعة تقنية وإنما أيضاً عراقيل ترتبط بنظام قانونى معقد .

فى الحالة الثانية حيث يتم التعامل مع البيئة على اعتبار أنها ثروة اقتصادية أصبحت نادرة، ينصب الاهتمام على وضع حقوق جديدة للملكية (تيتنبرج Tieten-berg، 1989). هذا هو الطريق الذى تم اتباعه فى عملية التصديق على بروتوكول كيوتو بشأن الحد من انبعاثات ثانى أكسيد الكربون من أجل التصدى للتغيرات المناخية . وتهدف شهادات الانبعاث المتبادلة، وتقنيات "التنفيذ" المشتركة والآليات المجمعة المنصوص عليها فى البروتوكول إلى خلق أسواق جديدة فى مجال البيئة، لا يتم فيها تبادل الثروات البيئية ولكن حقوق الملكية المرتبطة بها . وسيكون من الضرورى إنشاء مؤسسات جديدة على المستوى الدولى من أجل تشغيل مثل هذا النظام، ففى الوقت الحالى، تتم دراسة مثل تلك الاستعدادات المؤسسية والتى تشكل جزءًا من عملية المفاوضات الدولية . وحاليًا توجد بعض التطبيقات فى إطار التشريع الأمريكى وهى فقط المعروفة الآن ولا تستلزم إلا سلطة قضائية محلية .

٣-٢ تكيف الإطار المؤسسى :

هناك احتمال ضعيف لأن يتأكد هذان الاتجاهان كبديلين ، فالأمر يتعلق بالأحرى بإيجاد تنسيق مثالى لمختلف الأدوات التى تسمح بإضفاء المحتوى العملى على مفهوم التنمية المستدامة ، وأيضًا توفير مكان لأدوات الرقابة والشرطة . وفى جميع الحالات لا بد من إعادة التنظيم المؤسسى سواء على المستوى الوطنى أو الدولى.

يرتكز النظام الاقتصادى الدولى دائمًا على الثالوث المنبثق من اتفاقيات بريتون وودز(*)، حيث أحال هذا الثالوث المشكلات المرتبطة بتبادل السلع والخدمات إلى

(*) عقدت اتفاقيات بريتون وودز فى عامى ١٩٤٤ و١٩٤٥ بمنطقة بريتون وودز بنيو هامشير بأمريكا، ونصَّت هذه الاتفاقيات على تأسيس البنك الدولى للتعمير والتنمية (الذى أصبح فيما بعد البنك الدولى) وصندوق النقد الدولى، اللذين بدءا عملهما فعليًا عام ١٩٤٦ بعد أن صدق عليهما عدد كافٍ من الدول (المترجمة) .

منظمة التجارة العالمية، وتلك المرتبطة بالتمويل إلى صندوق النقد الدولى، وأخيراً تلك المرتبطة بالتنمية إلى البنك الدولى . ويبرز هذا التصنيف غياب هيئة دولية تكون مسئولة عن القضايا البيئية . وهكذا تبقى البيئة موضوعًا تائهًا، فقد تدخل تارة فى خلاف، وتارة فى تعاون مع منظمة التجارة العالمية أو صندوق النقد الدولى أو البنك الدولى. إذن فهناك حاجة ماسة لإصلاح يهدف إلى تنسيق الأفعال المختلفة المتخذة داخل مختلف منظمات الأمم المتحدة، وإلى تجميع كل الاتفاقيات والأشكال البروتوكولية الأخرى المتعلقة بحماية البيئة، بشكل متجانس.

كيف إذن الربط بين التنظيم المعرَّف على المستوى الدولى وبين ذلك التنظيم الذى ما زال مطروحًا وبشكل مختلف جداً على المستويات الوطنية المختلفة ؟ إن هذا التساؤل لا يثير فقط مشكلة عدم تحديد الاختصاصات، ولكنه يثير أيضًا مشكلة تخطى الحدود الوطنية، والتى وجدت، دون شك، إجابةً على المستوى الإقليمى داخل الإطار الأوروبى، وإن ظلت مصدراً للخلاف على المستوى العالمى.

٤- الخاتمة :

يبدو أن مفهوم التنمية المستدامة الذى يسعى أساسًا إلى التوفيق بين النمو الاقتصادى ومتطلبات حماية الوسط البيئى فى هذا الكوكب، أكثر إثارة للخلاف عندما يتعلق الأمر بإضفاء محتوى عملى ملموس عليه، تحت صورة إصلاح التنظيم الاجتماعى الحالى . إنه يسائلنا حول معنى أفعالنا، ويصاحبه ظهور معايير اجتماعية جديدة، وهو ما يعد أمرًا بعيدًا .

فبدلاً من أن نواجه بسلبية موجة الخصخصة وإلغاء التنظيمات، يجب أن نعبئ قوانا الفكرية من أجل إعادة التفكير فى الإطار المؤسسى التقليدى الذى تتم فيه أنشطتنا الاقتصادية . فى نهاية الأمر يجب العمل على إصلاح هذا الإطار بحيث يمكن أيضًا أن تتم ممارسة الحرية الفردية فى المستقبل، على الرغم من القيود الإيكولوجية والاجتماعية الجديدة .

المراجع :

ARROW, K.J., Social Choice and Individual Values, New Haven, Londres, Yale University Press, 1963.

BAIROCH, P., Victoires et Déboires, Paris, Editions Gallimard, 3 tomes, 1997.

BUERGENMEIER, B., HARAYAMA, Y., WALLART, N., Théorie et pratique des taxes environnementales, Paris, Economica, 1997

FELDMANN, A.M., Welfare Economies and Social Choice Theory, Boston, Kluwer, 1983.

GOLDIN, L., WINTERS, A.L. (Ed.), The Economies of Sustainable Development, Paris, OCDE, 1995.

HANNAN, M.T., "Families Market and Social Structures", dans Journal of Economie Literature, mars, Vol. 20, No 1,1982.

HARDING, G., "The Tragedy of the Commons", dans Sciences,no. 162, 1968.

HOLLAND, A., "The Use and Abuse of Ecological Concepts in Environmental Ethics", in N.S. Cooper et R.C.J. Carling, éditeurs, Ecologist and Ethical Judgements, Londres, New York, Chapman & Hall, 1996.

OCDE, Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement, Analyse et évaluation, Paris, Publications de L'OCDE, 1999.

PEZZEY, J., "Economie Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development", Environment Department Working Paper, No 15, Washington D.C., Banque Mondiale, 1989.

VARELA, F.J., Quel savoir pour l'éthique?, Paris, Editions La Découverte, 1996.

TIETENBERG, TH., "Maretable Permits in the U.S.: A Decade of Experience", dans, K.W. Roskamp, éditeur. Public Finance and the Performance of Enterprises, Detroit, Wayne State University, 1989.

(هل نتجه) نحو تنظيم متعدد الأطراف للأسواق الزراعية العالمية(؟)

حالة سوق الحبوب

لوران كريميو

جامعة چينيڤ

١- مقدمة :

ظل تنظيم الأسواق الزراعية ولفترة طويلة مقصوراً على الدولة فقط على المستوى الوطنى. ولقد حظيت السياسات الحمائية والإنتاجية باهتمام كبير بعد عام 1995. وعلى الرغم من وجود محاولات مختلفة من قبل منظمة الأغذية والزراعة (FAO) ، أو تلك التى قام بها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) ، أو المجلس الدولى للحبوب ، وعلى الرغم من الأزمات المتتالية بدءاً من عام ١٩٧٠ ، لم يكن هناك أبداً أى تنظيم سياسى دولى فعال وملزم ، إلى أن تم توقيع اتفاقية الزراعة التابعة لاتفاقية الجات (GATT) ، فى نهاية مفاوضات دورة أوروجواى[١] وتمثل هذه الاتفاقية أول نظام زراعى عالمى حقيقى يفرض مجموعة من القواعد والمبادئ والمعايير والإجراءات[٢] ويبدأ إصلاحات على مستوى السياسات القومية.

---

(١) انظر على سبيل المثال MOYER, H.W. and JOSLING, T.E., Agricullural Policy Reform. Politics and Process in the EC and the USA. New York, Harvester Wheatsheaf, 1990. ، ص ٢١١ ، بصفة خاصة.

(٢) هذا هو التعريف التقليدى لمفهوم النظام فى العلاقات الدولية. وحول العلاقة بين النظام والتنظيم انظر JOBERT, B., "La régulation politique: le point de vue d'un politiste "in Commailles, Jacques et Bruno Jobert (éd.). Les métamorphoses de la régulation politique. Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 1998, pp. 119 - 144.

ص ١١٩-١٤٤ .

هناك مجموعة من التساؤلات تطرح من أجل فهم أسباب هذا التحول العميق مثل: لماذا كانت الدولة موجودة فى هذا القطاع بهذا الشكل ، ولماذا لم تؤد آليات السوق دورها مما استلزم وضع تنظيمات؟ فى أى إطار نجحت اتفاقية الزراعة التابعة لاتفاقية الجات فى ذلك؟ وماذا تمثل؟ وما طبيعتها وما مداها؟ إنها تمثل حقًا أول محاولة لتنظيم الأسواق الزراعية العالمية ، ولكن كيف يتم تنفيذها على المستوى الوطنى ، وهل هناك رغبة حقيقية فى احترام الالتزامات المحددة؟ هل ستحل منظمة التجارة العالمية بهذه البساطة محل تدخلات الدولة ، ولن تعد الدولة إلا مجرد منفذ للقرارات متعددة الأطراف؟ أم ستحتفظ الحكومات الوطنية بهامش من المناورة فى تطبيق هذه الاتفاقية؟ من المناسب فى البداية الإشارة إلى دور الحبوب فى النظام الغذائى ، وكذلك السمات الخاصة بهذا السوق ، والتى تستلزم وضع إجراءات التنظيم الوطنية التى لم تعد كافية اليوم.

٢- دور الحبوب فى غذاء الإنسان - عامل تفسير التزام الدولة وتدخلها:

إن الحديث عن حالة تنظيم تبادلات الحبوب يعد مفيداً بصفة خاصة عندما تمثل الزراعة أحد آخر المعاقل الكبيرة للسياسة الحمائية[٣] أولاً ، نحن لا نفهم لماذا تحظى الحبوب ، مثل المنتجات الزراعية الأخرى ، بهذه المعاملة الخاصة ، إلا أن الحبوب لا تزال عنصراً استراتيجيًا يتعلق بالأمن الغذائى سواءً الكمى أو النوعى ، والذى يظل غير مؤكد وسريع التطور: "والسؤال الحقيقى هنا سؤال إستراتيجى: إذا كان عدم التزام الدولة والليبرالية الاقتصادية ممكنين ومرجوين فى كثير من المجالات (...) فهل هما كذلك بالنسبة للزراعة ، أى بالنسبة إلى قطاع ينتج الأساسى من الغذاء ، ويعد أداؤه الجيد أمراً حيويًا للسلام الاجتماعى"[٤] ؟

---

(3) BROUSSARD, J.-M., "L'agriculture et la prochaine négociation de l'OMC ". Révue politique et parlementaire. 992 (janvier-février), 1998, pp. 127- 137.

(4) BROUSSARD, Jean-Marc (1998:130)..

تمثل الحبوب الأساس الرئيسى لتغذية الإنسان ، فمن ضمن الزراعات الخمس الأكثر إنتاجًا (وهى القمح ، والأرز ، والذرة ، والبطاطس ، والشعير) ، ثمة أربع منها من الحبوب ، وهى توفر بذلك أساس التغذية المباشرة وغير المباشرة للإنسان(٥) ، ومن ناحية أخرى يبدو من الطبيعى أن تكون الحبوب – نظرًا للمكانة الرئيسية التى تحتلها فى النظام الغذائى – أحد الرهانات السياسية الدولية. فعلى سبيل المثال ، اهتمت المفاوضات الزراعية فى أثناء دورة أوروجواى بشكل كبير بالمشكلات والرهانات المرتبطة بالحبوب والحبوب الزيتية ، أو بمعنى آخر البذور(٦) .

إن المكانة الرئيسية التى تحتلها الحبوب فى غذاء الإنسان وقدرتها على الوفاء بحاجة من حاجاته الحيوية ساهمت فى إعطاء الحبوب أهمية خاصة لا تقتصر فقط على مجرد قيمتها التجارية(٧) ، ففى الواقع لطالما انشغل المسئولون السياسيون منذ العصور القديمة بقضية الحبوب ، فتوفير مخزون غذائى كافٍ وذى جودة يعد إحدى أقدم المشكلات التى يقع عبء مواجهتها على عاتق المؤسسات السياسية. وتعنى هذه السمة أيضًا أن الحبوب كانت وستظل تستخدم كأداة ضغط أو سيطرة(٨) ، وهى ظاهرة نشعر بها بصفة خاصة وقت الأزمات. ودائمًا ما دفع الخوف من القحط ومشكلات الأمن الغذائى ، وبخاصة ما يترتب على ذلك من نتائج تتعلق بالترابط الاجتماعى ، القادة السياسيين إلى السيطرة ، أو على الأقل الاحتفاظ بهامش من المناورة ، على القطاع الغذائى وبخاصة الحبوب(٩).

---

(٥) انظر على سبيل المثال Charvet,Jean-Paul (1985). Les greniers du monde.Paris: Economica.

(6) Bertrand,Jean Pierre et al.(1997). Le pouvoir alimentaire mondial en question. Paris: Economica, p.25.

(7) Charvet,Jean-Paul (1985:5-86).

(8) Charvet, Jean-Paul (1985:58-59). Voir aussi Rothschild, Emma (1976).Food Politics.Foreign Affairs.54(January), en particulier les pages286 et 302.

لقد اعتبرت الحبوب ولسنوات طويلة – مثل غيرها من المنتجات الزراعية – منتجًا خاصًا وغير تجارى ، مشكلةً بذلك استثناءً زراعيًا . ويعد هذا الوضع وضعًا متناقضًا عندما يتم تحديد الأسعار وفقًا للعرض والطلب ، وهذا ليس فقط على المستوى الوطنى ولكن على المستوى الدولى أيضا . لقد تم تغيير وتأطير آليات السوق نظرًا إلى المجموعة من الأسباب المرتبطة بضعف فاعلية هذه الآليات. إن الأمر يتعلق بحالة نمطية لانحراف الأسواق ، وبصفة خاصة داخل دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. لقد تم وضع إجراءات تنظيم وحماية المزارعين كوسيلة لتنظيم الأمن الاجتماعى ، بل وأيضًا الأمن القومى اللذين لا يمكن أن يدرجا ضمن المفاوضات متعددة الأطراف(١٠) .

٣- تنظيم الدولة لتلبية حاجات الأسواق:

يشكل كل من تحقيق الأمن الغذائى وضمان دخل كافٍ للمزارعين والحفاظ على ثبات الأسعار بالنسبة إلى المنتجين والمستهلكين ، وكذلك توفير خدمات الحياة الأساسية فى القطاع الزراعى والريفى الأهداف ذات الأولوية للسياسات الزراعية الوطنية(١١) ، وانطلاقًا من ذلك يتحدد التساؤل الأساسى فى معرفة لماذا لا يستطيع السوق تحقيق هذه الأهداف ، ولماذا كان يعتبر تدخل الدولة غالبًا ضروريًا لتصويب انحرافات السوق؟

---

(٩) على سبيل المثال ، قبل أن تستطيع السياسة الزراعية الأوروبية المشتركة (PAC) من أن تيسر التصدير ، كان هدفها الرئيسى هو ضمان الأمن الغذائى لأوروبا وإعادة توازن الوضع ، انطلاقًا من أن أوروبا فى الأصل لديها عجز كبير فى الحبوب.

(10) Wiener,Jarrod (1995).Making Rules in the Uruguay Round of the GATT: a Study of Interbational Leadership. Aldershot:Darmouth,p.76.

وكذلك كان هناك آليات للحماية فى كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبى ، وهى على التوالى (مرسوم الإصلاح الزراعى) والـ PAC .

(11) Johnson, D.Gale(1991).World Agriculture in Disarray. London: Macmillan, 2nd edition,pp.256-279.

انظر أيضًا Grant, Richard (1993). "Against the Grain: Agricultural Trade Policies of the US, the Eurpoean Community and Japan at the GATT ", Political Geography 12:3, pp247-262 .

وتقدم لنا النظرية الاقتصادية لتنظيم الدولة مجموعة من العناصر لفهم لماذا تقوم الحكومة بفرض قواعد وقيود على قرارات المشغلين(١٢) ، ومن هذا المنظور فإن "التنظيمات هى قواعد عامة أو أفعال محددة تفرضها مؤسسات إدارية تتداخل بشكل مباشر مع آليات السوق أو تغير بشكل غير مباشر قرارات المنتجين والمستهلكين"(١٣) . ووفقًا لهذا التعريف يقتضى التنظيم من قبل سلطة الدولة ، أو - بشكل أوسع - من سلطة فوق الدولة أو بين الدول ، فعلاً يكون له آثار على عمل السوق.

ويمكن أن يكون للتنظيم أهداف عديدة سواء انطلاقًا من الحرص على تخصيص الموارد أو من منظور إعادة التوزيع ، فمعالجة ضعف أداء السوق وقصور الفعل السياسى ، والسعى إلى تحقيق فاعلية متزايدة ، والحفاظ على الثروات العامة ، ووضع قاعدة مع الأخذ فى الاعتبار أن المصلحة العامة تشكل جميعًا الأهداف التقليدية لسياسة التنظيم(١٤) ، ومع ذلك فخلف فكرة التنظيم هذه يختبئ انشغال بالسيطرة والإدارة قد يتسم إلى حد ما بسمة التوجيه التى تنطوى بصفة خاصة على أشكال متنوعة من الفعل والتدخل.

وتاريخيًا هناك سمات مختلفة تشير إلى أن سوق الحبوب لا يفى بمعايير الفاعلية سواء لأسباب ترتبط بالمنتج أو لأسباب داخلية خاصة بالسوق نفسه(١٥): مثل حساسية

---

(١٢) انظر على سبيل Viscusi, W.Kip, Venon, John M. and Joseph E. Harrington, Jr. (1992). Economics of Regulation and Antitrust. Lexington, Ma/ Toronto: D.C.Health and Company.

(13) Spulber, Daniel F. (1989). Regulation and Markets. Cambridge: MIT Press, p.37 Traduction de l'auteur.

(14) Spulber, Daniel F. (1989: 30).

(15) Stevens, Joe B (1993). The Economics of Collective Choice. Boulder: Westview Press, pp.58-68.. لا يقتصر تحليل ستيفنز على الزراعة ، وإن كان كرجل اقتصاد زراعى يعد تحليله وثيق الصلة بالموضوع.
انظر أيضًا Fumey, Gilles (1997).L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale.Paris: PUF, coll.Major, pp.97-99 et 200-202.

الأسعار القوية تجاه التقلبات فى العرض والطلب ، وتذبذب العرض الشديد مع ثبات الطلب ، والإنتاج الموسمى ، وصعوبة إدارة العرض للحفاظ على الأسعار ، وكذلك الإنتاج المعرض للتقلبات المناخية ، وخطر الإفلاس فى حالة المنافسة الشديدة بين المنتجين والتى قد تؤدى إلى ممارسة الضغط لخفض الأسعار ، وصعوبة الاستجابة للزيادة السريعة فى الطلب ، إضافة إلى نقص المعلومات حول وضع السوق العالمى وحول العرض والطلب العالميين ، كما أن سوق الحبوب سوق ضيقة تسيطر عليها بعض الدول وبعض المؤسسات متعددة الجنسيات ، إضافة إلى وضع المنافسة الناقصة إلى جانب وجود مجموعة كبيرة من العوامل الخارجية ، دون أن نغفل التكلفة المرتفعة للصفقات[١٦] .

إن الحبوب لا تشكل فى حد ذاتها منفعة عامة - وهى سمة أخرى تجعل الأسواق ضعيفة الفاعلية - غير أن النتائج وثيقة الصلة بقضية الحبوب ، والمتمثلة فى الأمن الغذائى سواء الكمى أو النوعى ، وضمان وجود تموين غذائى كافٍ والحق فى الحصول على الغذاء يمكن اعتبارهما منافع عامة وجماعية[١٧] ، إلا أن الانشغال بتوفير تموين كافٍ أو تحقيق الأمن الغذائى لا يعد الدور الأساسى للفاعلين فى السوق ، حيث إنهم يهتمون فى المقام الأول - منطقيًا - بتعظيم مصلحتهم الفردية. وبالتالى من الضرورى أن يكون هناك هيئة وطنية أو دولية تكون مسئولة عن هذه الاهتمامات ، فوجود هيئة مسئولة عن التنظيم يكون هدفها الدائم الدفاع عن المصلحة الجماعية وضمانها يعد

---

(١٦) تتضمن تكاليف الصفقات التكاليف اللازمة للتفاوض وعقد وتنفيذ الصفقة ، الأمر الذى يستلزم وقتًا للحصول على المعلومات وتقييمها ، وتحديد مستوى التفاوض ومستوى الأسعار ، وكذلك إيجاد شريك (سواء مشتر أو بائع) ، والتفاوض بشأن التعاقد وتنفيذ العقد وتعد المعلومات عنصرًا حاسمًا وإن كان صعب الحصول عليه كما أنه يتسم بالاحتمالية. وحيث إن التبادلات تتم على أساس دولى ، فليس من السهل دائمًا بالنسبة للمشترى أو البائع العثور على شريك فى الجانب الآخر من العالم.

(١٧) بما أن الحصول على الغذاء دائمًا ما أعتبر حقًا أساسيًا ، فإن اعتبار الأمن الغذائى كمنفعة مشتركة أصبح أمرًا أكثر قبولاً. ولقد صدَّقت القمة الأخيرة للفاو حول الغذاء عام ١٩٩٦ على هذا المفهوم مؤكدة أن "الأمن الغذائى لكل فرد يرتبط بالمنفعة المشتركة ، ويجب أن يعترف به عالميًا كهدف له الأولوية ".

مبدأً أساسيًا. وبمعنى آخر فإن الحكومات تتدخل فى إدارة تجارة الحبوب وتمارس الضغط على مشغلى السوق بهدف تحقيق الأمن الغذائى وتوفير التموين.

وتقع الإجراءات التنظيمية التى وضعتها الحكومات على المستوى الوطنى داخل إطار تأخذ فيه الدولة على عاتقها إدارة المخاطر المرتبطة بمشكلات التموين وقصور السوق. وتتجسد هذه الإجراءات أساسًا فى الإجراءات الحمائية مشكلة بذلك شكلاً تأمينيًا ضد تقلبات السوق(١٨). وقد أولت الحكومات بعد عام ١٩٤٥ اهتمامًا خاصًا لتنمية الزراعة الذاتية سعيًا إلى تحقيق الاكتفاء الذاتى ، مناقضةً بذلك آليات التبادلات والسوق. فبفضل سياسة تدخل قوية ، تبنت الحكومات إستراتيجيات تتعلق بمستوى إنتاجها ووضعها الغذائى ، كأن تكون مكتفية ذاتيًا أو مستوردة صرف ، أو مصدرة صرف ، فلقد اختارت إما الطريق المؤدية للاكتفاء الذاتى ، وإما سعت إلى الحد من خطر التبعية تجاه الإمدادات الخارجية ، وإما حاولت فرض الرقابة الصارمة على شروط التبادلات ، بل التبادلات نفسها ، محققين بذلك شكلاً من أشكال السوق المراقب ، سوقًا مؤممًا بشكل ما ، كما أنها شجعت الإنتاج أيضًا.

وتختلف الآليات الموضوعة وتتنوع ولا تقتصر فقط على الأدوات الحمائية الكلاسيكية ، والحواجز التعريفية أو غير التعريفية. فلفرض السيطرة القوية على الأسواق استطاعت الحكومات أن تتبنى بناءً لمركزية مشترياتهم أو مبيعاتهم(١٩) ليس فقط فى السوق الوطنى ولكن أيضًا فى السوق الدولى ، كما خلقت أوضاعًا احتكارية للبيع أو الشراء ، مسيطرة بذلك على كل التدفقات ، أن تكون الحكومات فى وضع احتكارى للبيع أو للشراء هو أمر تم اعتباره حلاً مثاليًا لضمان أفضل بيع أو شراء ، مع العلم أنه عند المفاوضات التجارية فكرة أن تكون المتحدث الوحيد فى مواجهة

---

(18) Magee, Stephen P. (1997). "Endegeneous Protection: the Empirical Evidence "in Mueller, Dennis C.(ed). Perspectives on Public Choice.Cambridge: Cambridge University Press, p.560.

(١٩) كانت بعض الدول قد تبنت مثل هذا النظام لأسباب أيديولوجية.

المشترين أو البائعين المحتملين ، يسمح بالحصول على أفضل الأسعار[٢٠]، كما أنه من الأسهل التفاوض مباشرة بشأن العقود من دولة إلى أخرى ، بين الشركات التجارية المصدرة والمستوردة التابعة للدولة. ويعد نظام الأسعار المراقبة بديلاً وإجراءً يستخدمه عدد من دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. فهناك العديد من الأساليب المتنوعة ولكن المبدأ يتمثل فى تحديد حدود الأسعار العليا والدنيا وتتدخل الدولة فى إطار هذه الحدود من أجل دعم أسعار السوق الداخلى للحد من الواردات ، بل وأيضًا لدعم الصادرات.

٤- الآثار غير المرغوبة للآليات الوطنية للتنظيم وصعوبة دمج التطورات التقنية للسوق:

لقد أدت التنظيمات الموضوعة ، على الرغم من ذلك ، إلى نتائج غير مرغوبة ، فقد دفعت الآليات المستخدمة أولاً الدول إلى التدخل فى رقابة وإدارة الصفقات ، بل وفى السوق نفسه ، مما مكنها من التحكم فى السوق والتأثير فيه بشكل أو بآخر لصالح أولوياتها ، مع الحرص على الدفاع عن مصالحها الخاصة. إن هذه القدرة على التأثير فى السوق ، وفى الواقع على تبادل المنتجات ، من شأنها أن تؤدى إلى زيادة المخاوف من عدم فاعلية التبادل. وهكذا أصبحت السيطرة على تبادلات الحبوب ، بالتناوب ، إما مصدراً للنفوذ وإما مصدراً للتبعية ، وذلك وفقًا لفترات العجز أو الفائض التى اتسمت بها فترة السبعينيات والثمانينيات. ثانيًا ، إضافةً إلى قدرتها على التأثير فى السوق ، أرادت الدول استخدام تبادلات الحبوب كأداة للضغط السياسى ، وبخاصة

(٢٠) هذه هى على الأقل الحجة التى تقدمها اللجنة الكندية للقمح (CWB) لتبرير موقفها الاحتكارى تجاه تسويق القمح والشعير الكنديين.

المصدر: "اللجنة الكندية للقمح: كل ما رغبتم دائمًا فى معرفته" ، موقع اللجنة الكندية للقمح على الإنترنت http: // www.cwb.ca/français/publicat/aboutcwb/index.htm، فبراير ١٩٩٩ ص ٣ .

السياسة الخارجية. فلقد أدى وجود مراكز قوى فى السوق ، أو اتحادات الشركات ، أو احتكارات البيع أو الشراء إلى تعزيز هذه الصورة ، واستطاعت الحكومات بهذه الطريقة أن تستفيد من وضعها مستخدمة الحبوب كأداة للضغط أو للتفاوض. فخلال فترة السبعينيات طورت الولايات المتحدة الأمريكية ، والتى تمتلك الهيمنة على هذا القطاع ، مفهوم السلاح الغذائى كوسيلة للتفاوض ، معززة الرغبة فى الاستفادة من الحبوب والتموين الغذائى كأداة سياسية للسيطرة(٢١). ثالثًا ، تحولت آليات تنظيم التبادلات الزراعية عن أهدافها الأساسية بسبب مجموعات الضغط. فلقد أصبح المنتجون الزراعيون فى قلب أنظمة التنظيم ، حيث اهتمت السياسات فى الواقع بالإنتاج الوطنى وسعت إلى الحد من التبعية فى مواجهة مصادر التموين الخارجية ، انطلاقًا من أن السوق الدولى لا يوفر الضمانات الكافية. وأصبحت الأوساط الزراعية وثيقة الصلة بالقرارات التى تعنيها ، حيث وُجد بشكل من الأشكال مبدأ الإدارة المشتركة. إن التنظيم يؤدى إلى نوع من الاستقرار للمنتج ويضمن له عائدًا مناسبًا ، كما تسعى مجموعات الضغط إلى الحفاظ على مكاسبها ، وذلك بالسيطرة على كل أو جزء من آليات التنظيم التى يتحكم فيها المنتجون(٢٢) ، وهكذا تكون النتائج ذات أهمية خاصة ، ذلك أن إجراءات التنظيم لم تعد تخدم الحرص على المصلحة العامة أو المصلحة الوطنية ، وإنما تدافع وقبل كل شىء عن المصالح الخاصة. إن البحث عن المكاسب لم يخدم سوى مجموعة صغيرة حرصت على الحفاظ على مستوى عائداتها بل وتحسينه ، متسببةً فى خسائر للمساهمين أو المستهلكين(٢٣) ، ويعتبر الحفاظ على هذه العوائد أو زيادتها سببًا غالبًا ما يذكر لتفسير اتباع السياسات الحمائية فى القطاع الزراعى(٢٤) ، وهى سياسات أصبحت قليلة الفاعلية وتصطدم ، كلما طرحت للنقاش ،

---

(21) BESSIE, Sophie (1981). L'arme alimentaire. Paris: Maspero.

(٢٢) لمزيد من الشرح الإضافى يمكن الرجوع على سبيل المثال إلى كتاب Viscusi, W. Ki, Vernon, John M. and Joseph E. Harrington, Jr. (1992) , pp.308 et suivantes.

(23) Tollison, Robert D, "Rent Seeking "in Mueller, Dennis C. (ed) (1997) Persepectives on Public Choice. Cambridge University Press, pp.506-525.

حتى مع هؤلاء المستفيدين من النظام[٢٥]. رابعًا ، إن المؤسسات المسئولة عن تنظيم الحبوب ، وبصفة خاصة عندما تقوم بوظيفة الإدارة ، يكون لديها القدرة على تطوير إستراتيجيتها الخاصة والاهتمام بمصالحها الخاصة ، وذلك أيضًا على حساب المصلحة العامة والأهداف الأساسية لإجراءات التنظيم ، فهى تتمتع غالبًا باستقلالية كبيرة فى مواجهة السياسة وتفتقد أنشطتها الشفافية. لقد لوحظ هذا الانحراف بصفة خاصة فى الدول التى تمتلك مؤسسة مركزية تتمتع باحتكار البيع أو الشراء ، ومنها الدول التى تتبنى سياسة ليبرالية. لقد كان ضعف فاعلية هذه المؤسسات وممارستها للمحسوبية أحيانًا عاملاً هامًا أدى إلى اتخاذ قرار تحرير سوق الحبوب كأولوية. إن هذه المجموعة من الآثار غير المرغوبة والمتمثلة فى العمل على التأثير فى السوق ، واستخدام تبادلات الحبوب وتوفيرها كأداة سياسية ، وتكييف التنظيم تبعًا لأغراض مجموعات المصالح ، وانحراف مؤسسات التنظيم ، أدت إلى تحويل إجراءات التنظيم عن أهدافها الأساسية ، بل لقد زادت أيضًا من قصور السوق الذى من المفترض أن تحد منه آليات التنظيم.

وبالتوازى طور سوق الحبوب بعض الخصائص التى تمنحه بعدًا عالميًا أكثر فأكثر[٢٦]. ففى مواجهة قصور السوق قام المشتغلون بتطوير الأسواق المستقبلية(*) ، بل وإتقان العمل بها ، وهذه الأسواق تسمح بزيادة حجم السوق ، وتنويع المبيعات ، والحصول على عروض طيلة العام ، ومعالجة نقص المعلومات ولو جزئيًا ، والحد من

---

(٢٤) لمزيد من التفسيرات الإضافية ، انظر Paarlberg, Robert L.(1997). "Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergetic Linkage in a two-level Game? "International Organization. 51: 3 (Summer), pp.416-418.

(25) De Melo, Jaime et Jean-Marie Grether (1997). Commerce International "théories et applications. Bruxelles: De Boeck, p.654.

(26) Fumey, Gilles (1997).

(*) المقصود بالأسواق المستقبلية الاتفاق على بيع أو شراء سلع ، مع تحديد الأسعار مقدمًا لما سوف يتم بيعه أو شراؤه فى وقت معين فى المستقبل أى نظام البيع بعقود آجلة (المترجمة).

تكاليف الصفقات(٢٧) ، كما أدت أيضاً إلى الحد من المخاطر المرتبطة بتبادل الحبوب. ولقد أصبحت بورصة شيكاغو Chicago Board of Trade أهم بورصة للحبوب ، فالسعر المحدد فيها صار مرجعًا عالميًا لصفقات الحبوب. وتتسم أسواق الحبوب بالتداخل المتزايد بين الأسواق المستقبلية وأسواق التبادلات والأسواق المالية. إن هذه التطورات تخفف من القصور المرتبط بالسوق ، دونما التصدى مع ذلك لمخاطر المنتج. ومنذ فترة السبعينيات ، ساعد الحصول على المعلومات وتعدد مصادرها ، ودقة التوقعات ، إضافة إلى التطورات التقنية فى مجال التخزين ووسائل النقل ، على تسهيل التبادلات ، وأعطى بعداً جديداً لتجارة الحبوب. وعلى الرغم من ذلك فإن الفاعلية المتزايدة لآليات السوق والتطورات التكنولوجية لم يلحق بها على المستوى السياسى تكييفات تنظيمية ولا الرغبة فى امتلاك تنسيق سياسى متعدد الأطراف(٢٨) .

إن الأزمة الزراعية التى شهدتها فترة الثمانينيات ، وانحراف الإجراءات التى من المفترض أن تعالج قصور السوق ، وتزايد حدة التوترات التجارية الناجمة عن التسابق إلى الدعم المقدم من قبل الدول المصدرة(٢٩) ، إضافة إلى التكاليف الباهظة للسياسات الزراعية(٣٠) ، كلها أسباب سوف تدفع الحكومات إلى التفكير فى تنظيم متعدد الأطراف عند انطلاق مفاوضات دورة أوروجواى. إذن فنحن نشهد تدويلاً للقضية الزراعية. إن هذه الإستراتيجية تسمح بصفة خاصة بتفادى التحفظات والاعتراضات التى تبديها جماعات المصالح الزراعية التقليدية والابتعاد عن النماذج التقليدية للإدارة المشتركة(٣١). لقد دفعت الفاعلية الكبيرة للتبادلات الدولية ونقص الوسائل المالية

---

(٢٧) حاليًا تعترف الفاو بدور الأسواق المستقبلية فى القطاع الغذائى وتشجعها باعتبارها أداة لإدارة المخاطر.

(٢٨) Nau, Henry R. (1978) "The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas "> International Organization.32:3, p.776.

(٢٩) Johnson D. Gale (1991: 247). يؤكد جونسون وجود خطر حقيقى فيما يتعلق بالحفاظ على نظام تجارى متعدد الأطراف.

(٣٠) يبدو أن هذه النقطة الضاغطة كان لها تأثير قومى. انظر Moyer, H. Wayne and Timothy E. Josling (1990: 217)

للمؤسسات التجارية التابعة للدول الناشئة أو النامية أو قوى الحبوب المتوسطة إلى تأييد مبدأ التنظيم متعدد الأطراف الذى من المفترض أن يسمح بالقضاء على مجموعة من العراقيل التى تعوق التجارة ، وينظر إليها على أنها غير مشروعة.

٥- اتفاقية الزراعة التابعة للجات ، الخطوة الأولى للتنظيم العالمى:

إن لاتفاقية الزراعة الموقعة عام ١٩٩٤ فى إطار اتفاقيات الجات مغزًى رمزيًا لا شك فيه ، فلأول مرة تنجح منظمة متعددة الأطراف فى فرض تعديلات جوهرية على إدارة السياسات والتبادلات الزراعية. إن هدف منظمة التجارة العالمية ، والتى تتولى متابعة اتفاقية الجات ، هو ، قبل كل شىء ، تحسين ظروف التبادلات التجارية إلى أقصى حد ممكن ، وتفادى الممارسات غير المشروعة(٣٢). إن الأمر يتعلق بزيادة فرص الدخول إلى الأسواق الوطنية والتصدى للإعانات المقدمة للصادرات ، والتى تمثل مرادفًا للممارسات التجارية غير المشروعة. إذن من الضرورى تنظيم سياسات الدعم الداخلية ، وإلا فإن كل محاولة حقيقية لتحسين إجراءات التبادلات التجارية ستبوء بالفشل وسيتم إحباطها فورًا؛ وهكذا تتأكد العلاقة الوثيقة بين الأسواق الوطنية والسوق الدولية. وتمثل هذه الإجراءات الركائز الثلاث للاتفاقية. فلأول مرة يتم إرساء قواعد مشتركة ، حيث كان هناك عمل تحضيرى على قدر كبير من الأهمية من أجل تصنيف وتوحيد وتنسيق إجراءات الدعم. لقد وضعت الاتفاقية تقنينا للمساعدات

---

(٣١) يتناول روبرت بارلبرج بتوسع استراتيجية تدويل القضية الزراعية. انظر Paarlberg, Robert L. (1997). فى نفس الإطار ، تقدم إيف فوييو تحليلاً ممتازًا حول إعادة النظر فى نموذج الإدارة المشتركة مع حالة فرنسا: Fouilleux, Eve (1998). "Le polycentrisme "contraintes et ressouces stratégique, le cas de la politique agricloe commune "in Commaille, Jacques et Bruno Jobert (ed). Les métamorphoses de la régulation politique. Paris: LGDJ, coll.Droit et societe,pp.177-202.

(٣٢) لمزيد من الشرح حول اتفاقية الزراعة ، يمكن الرجوع إلى هذا الكتاب: Josling, Timothy E., Tangermann, Stefan and Thorald K. Warley(1996). Agriculture in the GATT. London: Macmillan.

المقدمة للزراعة ، حيث يُسمح ببعض المساعدات - غير المرتبطة بالإنتاج والمحددة فى اتفاقية الزراعة(*) boite verte ، بينما يعد البعض الآخر "محظورًا" ويصبح عرضة للالتزام بالتخفيض. وهناك التزام بتحويل الحواجز غير التعريفية ، والتى شهدت تطورًا كبيرًا خلال السنوات الأخيرة ، إلى حواجز تعريفية. وهناك بعض الاتفاقيات الأخرى المتخصصة ، التى تمت مناقشتها أيضًا فى أثناء دورة أوروجواى ، والتى تعد مكملة لهذا الإجراء ولها آثار على مجال التبادلات الزراعية مثل اتفاقية التدابير الصحية والصحة النباتية ، واتفاقية العراقيل التقنية للتجارة ، حيث يوجد جدل واسع حول الحواجز التقنية أمام التجارة والتى يمكن أن تصبح شكلاً جديدًا من أشكال السياسة الحمائية(٣٣). وتنص الاتفاقية أيضًا فى على إنشاء لجنة زراعية تخضع لمنظمة التجارة العالمية ، ويخول إليها الإشراف على تنفيذ الالتزامات ومتابعة تقدم الإصلاحات وحصرها والإعداد للمفاوضات القادمة وبخاصة تحديد موضوعات التفاوض. وعلى الحكومات أن تقوم بالإبلاغ عن التعديلات الطارئة على سياساتها والإصلاحات التى تم إنجازها. ويشير وجود هذه اللجنة إلى الرغبة فى مأسسة النظام الذى أرسته اتفاقية الزراعة ، كما أنها أيضًا تمثل منتدًى للنقاش لمختلف الحكومات ومحفلاً للتحكيم من أجل تسوية النزاعات. غير أنه فى الواقع ، تمكنت الاتفاقية من التوصل إلى تنظيم للدعم أكثر منه تنظيم للسوق بمعنى الكلمة ، حيث استمرت الأشكال الأساسية للدعم حتى إذا اتجهت المدفوعات المباشرة للمنتج إلى أن تحل محل الدعم المرتبط بالإنتاج. كما أن الالتزامات بالتخفيض مازالت محدودة ، وتم التفاوض بشأن العديد من المخالفات التى سجلت. من الصعب أيضًا تقييم التأثير الحقيقى لهذه الاتفاقية فى ظل ارتفاع الأسعار العالمية خلال فترة التنفيذ. وما زالت هناك شكوك بشأن المعايير التقنية

(*) والكلمة تعنى بالفرنسية العلبة الخضراء ، وقد استخدمت للتعبير عن اتفاقية الزراعة الموقعة عام ١٩٩٤ فى إطار اتفاقيات الجات (المترجمة)

(٣٣) انظر على سبيل المثال :

Held David,et al.(1999). Global Transforamtions.Cambridge: polity Press,p.187.

المستخدمة لتحديد التعهدات الخاصة بالتخفيض ، فأولاً ، سجلت الفترة الأساسية المحددة للحسابات (١٩٨٦-١٩٨٩) أرقاماً قياسية على مستوى إجراءات دعم الزراعة ، وبصفة خاصة فى دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ، ثانيًا ، لاحظ الكثير من المحللين تقديراً مبالغًا فيه لإجراءات الدعم من قبل الكثير من الدول ، وهو إجراء معروف باسم اضطراب التعريف[٣٤] . ويؤكد بارلبرج **Paarlberg** موضحًا أن "الإصلاحات نفسها تبدو متواضعة فى جوهرها ومعظمها كان يمكن تحقيقه من خلال أعمال أحادية ، حتى وإن لم تتم أبداً مفاوضات دورة أوروجواى "[٣٥] .

إن مدى هذا النظام ما زال محدوداً ، غير أنه يجب اعتبار نتيجة دورة أوروجواى بداية أو مدخلاً قبل استئناف المفاوضات التى من المفترض أن تتناول التزامات أكثر جوهرية. فى هذا الاتجاه ، من الواضح أن الإصلاحات التى تقوم بها الدول ما زالت متواضعة ولا يمكن وصفها إلا بالجزئية. إنه نظام هجين مستمر تتعايش فيه سياسات الدعم التقليدية مع سياسات أكثر تجدداً فيما يتعلق بتحرير التبادلات وسياسات التنظيم المرتكزة على تزايد المنافسة. وعلى المستوى متعدد الأطراف لم تقف عملية المفاوضات عند لحظة توقيع اتفاقية مراكش والتصديق عليها ، إن ذلك لا يمثل إلا المرحلة الأولى ، إذ سيكون هناك دورة جديدة من المفاوضات تلى هذه العملية. إذن يجب النظر إلى عملية المفاوضات على أنها مستمرة ولا تتوقف مع توقيع اتفاقية معينة. وفى هذا الصدد فإن المادة رقم (20) من اتفاقية الزراعة تقر مبدأ بند الاستمرارية ، فهى تنص صراحةً على استئناف الإصلاحات بغض النظر عن نتائج دورة أوروجواى. يجب أن نأخذ فى الاعتبار احترام التعهدات بالتخفيض وآثار هذه الإجراءات على التجارة الزراعية العالمية ، حيث إن الهدف النهائى هو إرساء نظام تجارى زراعى عادل يعتمد على آليات السوق ، مع الأخذ فى الاعتبار السمات الخاصة للدول النامية

---

(٣٤) انظر بصفة خاصة التحليل الذى قامت به مرليندا إينجكو عام ١٩٩٥ للبنك الدولى ، والذى أشار إليه كل من دى ميلو جيم ، وجون - مارى جرتير (١٩٩٧: ٤٨٢-٤٨٤).

(35) .ترجمة المؤلف Paarlberg, Robert(1997: 427).

أو الدول المستوردة فقط ، وكذلك تعرض هذا السوق للأعطاب الطبيعية. ويعتمد اتجاه المفاوضات المستقبلية قبل كل شيء على تنفيذ هذه الاتفاقية الأولى وعلى رغبة الدول فى الالتزام بالقواعد الجديدة.

٦- تطبيق اتفاقية الزراعة على المستوى الوطنى:

ما الآثار المترتبة على اتفاقية الزراعة التابعة لدورة أوروجواى على مستوى السياسات الوطنية؟ هل نحن أمام تراجع واضح فى دور الدولة التنظيمى وسياستها التدخلية لصالح تنظيم جديد متعدد الأطراف تحدده منظمة التجارة العالمية. مما لا شك فيه أن الدول الأعضاء فى الاتفاقية تميل بالأحرى إلى الرغبة فى احترام تعهداتها والالتزام بالنظام والقواعد التجارية التى تحددها منظمة التجارة العالمية[٣٦]. لقد لعبت مفاوضات دورة أوروجواى دورًا دافعًا على مستوى الإصلاحات الوطنية دون أن يكون لها ، مع ذلك ، تأثير حاسم. وبمعنى آخر فإن التطورات الطارئة على تنظيم الدولة ليست بالضرورة نتيجةً لاتفاقية الزراعة متعددة الأطراف[٣٧] ، فمنظمة التجارة العالمية ليست الموجه الوحيد للإصلاحات ، إذ إن هناك عوامل أخرى ، وضغوطًا أخرى - أحيانًا داخلية وأحيانًا دولية - لابد أن تؤخذ فى الاعتبار لفهم أصل وطبيعة ومدى تأثير إصلاحات السياسات الوطنية. ولنذكر بشكل رئيسى نقص الوسائل المالية للشركات التجارية التابعة للدولة المشتركة فى إدارة تبادلات الحبوب ، وضغوط الميزانيات الوطنية

(٣٦) يعد هذا إحدى النتائج الرئيسية التى وصل إليها خبراء اتحاد أبحاث التجارة الزراعية الدولى International Agricultural Trade Research Consortium المكلف بتقييم تنفيذ الالتزامات الخاصة باتفاقية الزراعة لدورة أوروجواى.

Tangermann, Stefan et al. (1997). Bringing Agricultural into the GATT: Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the next Round of Agricultural Negotiations. International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned paper number 12,p.125.

، وتأثير صندوق النقد والبنك الدوليين على التحديث الاقتصادى للدول النامية أو الدول فى المرحلة الانتقالية وعلى رغبتها فى تحرير اقتصادها وأسواقها. يمكن أيضًا لتعديلات السياسة الزراعية أن تندرج داخل إطار أكثر عمومية وغير قطاعى للإصلاحات ، على اعتبار أنها رغبة سياسية لترشيد النشاط الاقتصادى أو تطبيق سياسة وطنية للمنافسة. وتقوم اتفاقيات الدمج الإقليمى بإرساء إجراءات جديدة وكذلك إعداد السياسات والتنظيمات الزراعية.

إذن فإننا نشهد عملية من التقارب فى إطار تبنى العديد من الدول لإصلاحات على مستوى سياساتها الزراعية والتجارية التى تندرج فى إطار ما تنص عليه منظمة التجارة العالمية. لقد قام العديد من الدول بتعديلات أو إصلاحات من أجل أن يكون نظام دعمها متوافقًا مع معايير اتفاقية الزراعة **boite verte** التى تعدد المساعدات المسموح بها ، وفقًا لاتفاقيات دورة أوروجواى[٣٨]. وعلى الرغم من ذلك يختلف أصل هذه الإصلاحات بشكل واضح من دولة لأخرى ، حيث قامت بعض الدول بإصلاحات قبل مفاوضات دورة أوروجواى ، بينما تبنى البعض الآخر هذا النوع من التفكير بالتوازى مع المفاوضات متعددة الأطراف ، بينما بدأ آخرون هذه العملية لاحقًا فى إطار تطبيق الاتفاقيات الدولية[٣٩].

من المناسب التخفيف من الآثار والنتائج المترتبة على تطبيق اتفاقيات دورة أوروجواى على المستوى الوطنى ، فوفقًا للفاو التى تضع رصدًا واضحًا لإصلاحات سياسات الحبوب على المستوى الوطنى ، "فإن الصورة الناتجة تبرز موقفًا حذرًا وتحفظًا تجاه التخلى عن التدخل القوى للدولة فى أسواق الحبوب الداخلية والخارجية.

---

(٣٧) الفاو (١٩٩٨) ، Examen des politiques cerealieres 1997-1998.Rome.

(٣٨) انظر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (١٩٩٩). السياسات الزراعية لدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية: المتابعة والتقييم. باريس: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

(39) Tangermann,Stefan et al.(1997: 127).

غـيـــر أن هذا لا يعنى أن نطـاق تجــارة الدولة[٤٠] لم يتــراجع بعض الشىء ، إلا أن التغيرات الطارئة تتجه بصفة عامة نحو الانفتاح والتخلى عن النفوذ الاحتكارى أكثر من اتجاهها نحو رفض مبدأ التدخل العام فى أسواق الحبوب[٤١]".

لقد خففت الدول من دورها كفاعل مباشر فى تجارة الحبوب ، حيث تخلت جزئيًا عن وظيفتها فى الإدارة المباشرة والتدخل المنهجى فى الصفقات ، فهى تميل بالأحرى نحو العمل كمنظم نشيط ، محتفظةً بحق التدخل المباشر فى السوق من أجل توجيهه نحو اتجاه أو آخر وفقًا لظروف السوق. والمؤسسة الحكومية تقوم بوضع قواعد تتفق مع توجيهات منظمة التجارة العالمية ، وإن كانت تحتفظ عادة بحق تحديد فرص الشراء أو البيع للمشتغلين من القطاع الخاص من خلال تحديد الكمية المتاحة للبيع أو للشراء أو من خلال تحديد نطاق من الأسعار. وكثيرًا ما يظل ساريًا النظام المختلط والهجين ، حيث تتعايش أجهزة الدولة مع المشتغلين من القطاع الخاص المتمتعين بهامش أكبر من المناورة وإن كانت صفقاتهم تظل تحت السيطرة.

ويتجسد تدخل الدولة وتحفظاتها تجاه الإصلاحات فى أشكال متعددة ، فقد يحدث أن يكون هناك تطور معين فى التنظيم نحو اتجاه محدد ثم يتحول نحو آخر ، تبعًا لتوجهات السوق ، حيث يمكن للتنظيم والتدخل أن يشتدا أو ينحسرا تباعًا[٤٢]. ونلاحظ انفتاحًا جزئيًا على المنافسة ، وإن كان كثيرًا ما يُضطر المشتغلون من القطاع الخاص إلى الحصول على تصريح ، أو أن يتم تقييد وتقنين صفقاتهم بشكل صارم ، ويكون عليهم الأخذ فى الاعتبار ظروف العجز أو الفائض المحلى. والمشغل العام - وهو أقل تدخلاً - يمكن أن يعتبر أيضًا "المشترى الذى يشكل الملاذ الأخير"[٤٣] ، ووفقًا أيضًا لتوجهات السوق والوضع الغذائى للسكان. وخلاصة القول فإن الظروف السائدة

---

(٤٠) وبشكل أوسع تنظيم الدولة تحت شكل التدخل والإدارة المباشرة.

(٤١) الفاو (١٩٩٨: ٢٤).

(٤٢) الفاو (١٩٩٨: ٢٩).

(٤٣) الفاو (١٩٩٨: ٢٨).

دائمًا ما تؤثر بقوة على موقف الحكومات التى تحدد أولوياتها تبعًا لمخاطر الفائض أو العجز. وتحرص الحكومات على الاحتفاظ بهامش من المناورة والمرونة على مستوى أدوات وآليات التدخل من أجل التحسب لاضطرابات السوق.

الخلاصة :

على الرغم من عولمة الأسواق ووجود قواعد سياسية جديدة متعددة الأطراف ، وإن كانت ، بلا شك ، غير واضحة الحدود ، فإن المستوى الوطنى ما زال يحتفظ بقدرة الفعل التى لا تقتصر على مجرد دور المنفذ ، كما يتضح من تطبيق اتفاقيات الجات. إذ تحرص الحكومات على الاحتفاظ بآليات التدخل فى قطاع ما زال يعتبر حساسًا ، على الرغم من التقدم التقنى والفاعلية الكبيرة للتبادلات. إن ظهور أشكال جديدة من التنظيم هو نتيجة لانحرافات وصعوبات تكيف النماذج الوطنية التقليدية. وعلى الرغم من صعوبات التوصل لحلول توفيقية على المستوى متعدد الأطراف ، فإن هناك رغبة وطنية لتحديد قواعد جديدة تطبق على الجميع. إن التنظيم متعدد الأطراف ، الذى أرسته منظمة التجارة العالمية وشجعته أيضًا منظمات دولية أخرى مثل البنك الدولى أو صندوق النقد الدولى أو الفاو ، يطرح قبل كل شىء إطارًا عامًا يرتكز على تشجيع استخدام آليات التبادل الحر والانفتاح على الأسواق الوطنية مع السماح بالإجراءات التصحيحية.

إن الرهانات المستقبلية المتعلقة بالحبوب متعددة ، سواء التى تمثل إجراءات الدعم ، أو الأمن الغذائى ، أو التكنولوجيا الحيوية ، أو الاهتمامات البيئية ، أو أيضًا وضع المؤسسات التجارية التابعة للدولة ، غير أن كل هذه القضايا يمكن تلخيصها فى المشكلة التالية: هل يتمثل الهدف فى مجرد إلغاء التنظيمات وبدء تحرير التبادلات أم أنه يتحدد فى إرساء وتدعيم قواعد متعددة الأطراف؟ ما زال هناك العديد من الأسئلة العالقة ، ولا سيما حول الإمداد والأمن الغذائيين ، فمن يجب أن يكون المسئول عنهما؟ المنظمات الدولية ، أم الدول ، أم السوق؟ وبأى شكل؟ ومع ذلك فقد فقدت الزراعة جزءًا من خصوصيتها عندما أصبحت السياسات الوطنية وتصرفات الحكومات تخضع أكثر فأكثر لرقابة وإشراف المؤسسات الدولية التى لديها القدرة على وضع واقتراح أشكال جديدة للتنظيم. ولم يعد الاكتفاء الذاتى والبحث عن الحلول الفردية مطروحًا اليوم. لقد برزت هذه الحركة بالفعل فى العديد من القطاعات الاقتصادية الأخرى وشكلت إحدى علامات العولمة الأكثر وضوحا(٤٤) .

(44) Held, David, et al.(1999). Global Transformations. Cambridge: Polity Press, p.187.

المراجع :

BERTRAND, J.P. et al.. *Le pouvoir alimentaire mondial en question.* Paris, Economica, 1997.

BESSIS, S. *L'arme alimentaire. Paris, Maspéro,* 1981.

BROUSSARD, J.-M., "L'agriculture et la prochaine négociation de l'OMC". *Revue politique et parlementaire.* 992 (janvier-février), 1998, pp. 127- 137.

CHAR VET, J.-P., Les greniers du monde. Paris, Economica, 1985.

DE MELO, J. ET GRETHER, J.M., *Commerce international: theories et applications.* Bruxelles, De Boeck, 1997.

FAO, *Examen des politiques céréalières 1997 - 1998.* Rome,FAO, 1998.

FR1EDMANN, H., "The Political Economy of Food: a Global *Crisis. New Left Review,* 1993, 197: 30, pp. 29-57.

POUILLEUX, E., "Le polycentrisme: contraintes et ressource stratégique, le cas de la politique agricole commune "in Commailles, Jacques et Bruno Jobert (éd.). *Les métamorphoses de la régulation politique.* Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 1998, pp. 177 - 202.

FUMEY, G., *L'agriculture dans la nouvelle économie mondiale.* Paris, PUF, coll. Major., 1997.

GRANT, R., "Against the Grain: Agricultural Trade Policies ofthe US, the European Community and Japan at the GATT", *Polilical Geography,* 1993, 12: 3, pp. 247 - 262.

HELD, D.et al., *Global Transformations.* Cambridge, Polity Press, 1999.

JOBERT, B., "La régulation politique: le point de vue d'un politiste "in Commailles, Jacques et Bruno Jobert (éd.). *Les métamorphoses de la régulation politique.* Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 1998, pp. 119 - 144.

JOHNSON, D.G., *World Agriculture in Disarray.* London, Macmillan, 2 "" édition, 1991.

JOSLING, T.E., TANGERMANN, S. AND WARLEY, T.K., *Agriculture in the GATT.* London, Macmillan, 1996.

MAGEE, S.P., "Endogenous Protection: the Empirical Evidence "in Mueller, Dennis C. (éd.). *Perspectives on Public Choice.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 526 -561.

MOYER, H.W. and JOSLING, T.E., *Agricullural Policy Reform. Politics and Process in the EC and the* USA. New York, Harvester Wheatsheaf, 1990.

NAU, H.R., "The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas ". *International Organization*, 1978, 32: 3, pp. 775-809.

OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE: suivi et évaluation.* Paris, OCDE, 1999.

PAARLBERG, R.L., "Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game ? "*International Organization.* 51:3 (Surnmer), 1997, pp. 413 -444.

ROTSCHILD, E., *Food Politics. Foreign* Affairs. 54 (January), 1976, pp. 285 - 308.

SPULBER, D.F., *Régulation and Markets.* Cambridge, MIT Press, 1989.

STEVENS, J.B., *The Economies of Collective Choice.* Boulder, Westview Press, 1993.

TANGERMANN, S. et al., *Bringing Agricultural into the GATT: Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Négociations.* International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned paper number 12, 1997.

TOLLISON, R.D, »Rent Seeking« in Muller, Dennis C. (éd.). *Perspectives on Public Choice.* Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 506 - 525.

VOSCUSI, W.K., VERNON, J.M. and HARRINGTON, J.E. Jr., Economies of *Regulation and Antitrust.* Lexington, Ma / Toronto, D.C. Heath and Company, 1992.

WIENER, J., *Making Ruies in the Uruguay Round of the GATT: a Study of International Leadership.* Aldershot, Darmouth, 1995.

قانون الأمن الصحى للأغذية وسياسته

بين الوطنى والعولمى

توفيق بورجو

المؤسسة العلمية بليون والجنوب الشرقى

يصاحب انحسار دور الدولة إنشاء مؤسسات وبنيات تنظيمية فى المقابل ، وتتمثل أهمية مثل تلك البنيات فى قدرتها على إبعاد عدد من المصالح والفاعلين عن الدولة [١] . وتسمح هذه البنيات ، من خلال تنظيمها للمنتديات وفضاءات المواجهة ، بتوسيع دائرة الفاعلين الذين يطالبون بالمساهمة فى صياغة السياسات ، لكن فى إطار سياسات الأمن الصحى[٢] للأغذية . يحمل هذا التوسع فى طياته تناقضاً ، ففى الواقع تتعارض صعوبة التوفيق بين أهداف الأمن المرتكزة على عودة وظائف تنظيم رقابة التدفقات إلى الدولة فى نفس الوقت مع التزاماتها بتحرير التبادلات. وانطلاقاً من هذا سوف ينشأ "نظامان مرجعيان" متوازيان ، أحدهما هو "العودة إلى المحلية" الذى يسمح للفاعلين – الشبكات وللدولة بالدخول فى لعبة تعاونية تقوم على قراءة خاصة للعلاقة بين الأمن والعولمة ، تكون نتيجتها الرئيسية بناء إطار معيارى يسمح فيه الأمن الصحى بمخالفة قواعد التبادل الحر. أما الثانى ، وهو أكثر اتساعاً ، فيمثل " غلافاً عاماً " يرتكز على

---

(1) Jobert.B " Etats en interaction" in L'Année de la régulation, vol 3, 1999, p 87 et s..

(٢) سوف نستخدم تعبير الأمن الصحى الغذائى للإشارة إلى مجموعة الإجراءات الصحية والصحية النباتية التى تهدف إلى منح المستهلك درجة عالية من الأمان. وعندما نستخدم تعبير الأمن الغذائى ، فنحن لا نعنى قضية كمية الأغذية ولكن جودتها .

إلغاء التنظيم. إن دراسة كل من إدارة هذا التناقض وجوهر منظومة العودة إلى المحلية يشكلان موضوع بحثنا. إن السمة غير المسبوقة للمخاطر فى ظل الدعوة إلى الدولة الحامية ، سيثير المطالبة بتأطير وإعادة تعريف إطار التدخل (I) ، غير أن تحمل الدولة للمسئولية لن يلغى التناقض بين سياسة الأمن ، التى تحد بقوة من حركة المنتجات ، وأثر الاندماج الذى يزداد عمقًا فى منظمات التعاون الإقليمية والعالمية (II) ، وستمثل حالة فرنسا بالنسبة إلينا وسيلة توضيح لإدارة التناقض بين الأمن والعولمة.

أولاً - الأزمات الصحية والعولمة ، الدعوة إلى تدخل الدولة:

تصيب الأزمات الصحية المرتبطة بعدوى المواد الغذائية أو الخوف الذى تثيره التكنولوجيا الحيوية قلب عملية العولمة ، أى الاقتصاد(٣) . لقد حاولت نظريات العلاقات الدولية تناول العولمة من منظور واسع ومتعدد الأشكال (٤) ، إلا أنها ما زالت مرتبطة بسرعة وكثافة تبادل المعلومات والظواهر الاصطناعية مختلفة الطبيعة. إن نظريات العولمة تنكر الفضاء الجغرافى وفضاءات السيادة ، أو على الأقل تعطيها أهمية هامشية. غير أن تكرار الكوارث والتلوثات العابرة للحدود ، قد أعاد الاعتماد الإيكولوجى المتبادل إلى جدول الأعمال ، إلى جانب أنه يعيد إلى الدولة دور الملطف لآثار العولمة ، كما أنه يعيد رسم الحدود ويثير المطالبة بالتنظيم.

أ - العولمة ، والمخاطر الغذائية وعودة الدولة الحامية على الرغم من الحظ الذى أصاب فكرة التفريغ المزدوج للدول والناتج عن العولمة وترقى المستويات تحت القومية إلى صفوف الفاعلين فى العلاقات الدولية ، فإن الدولة ما زالت هى " المسئولة عن توفير

---

(٣) الحصول على تحليل حول انزلاق عولمة الاقتصاد نحو "إضفاء الصبغة الاقتصادية" على العالم ، نرجع إلى Latouche. S. Les dangers du marché planetaire.1998, Paris, Presses de Sciences Po, p18 et s.

(4) Latouche.S. op.cit.

التضامن " و" الأداة التى تحقق رد الفعل الموحد فى مواجهة التهديدات والمخاطر ، أى الحروب التقليدية ، بل وأيضًا الصحة والبطالة " [٥]. وتتوجه طلبات الحماية بصفة أساسية وتكاد تكون حصرية [٦] إلى الدول ، لا سيما فى ظل غياب إطار عالمى يوفر الإغاثة والمساعدة فى حالة الكوارث [٧]. من المدهش ملاحظة أنه حتى داخل المجموعات الإقليمية[٨] ذات الاندماج السياسى والاقتصادى القوى ، استمرت الأنظمة الوطنية لتأطير المخاطر فى التزايد ، وأن الدعوات إلى إنشاء منظمة أوروبية للأمن الصحى للأغذية على غرار منظمة الأغذية والدواء الأمريكية - **(Food and Drug Administration FDA)** لم تلق أية استجابة ، مما يزيد من تدعيم الرجوع نحو البنيات الوطنية. ومن ناحية أخرى ، كان لقصور النظام البيطرى داخل المجموعة الأوروبية فى أثناء أزمة مرض الاعتلال الدماغى الإسفنجى للبقر (المعروف بجنون البقر) ، ونقاط الضعف الملاحظة فى تداول المعلومات وأساليب الإنذار أثر فى زيادة الانطواء والانكفاء على البنيات الوطنية للإنذار والأمن الصحى [٩]. غير أن غياب بنيات فوق قومية للإنذار والأمن الصحى لا يشكل سوى أول منحدر للمطالبة بالعودة إلى المحلية ، كما أن تقادم الكوادر

---

(5) In Lenoir. R et «Les différents modèles d'Etats concurrentiels » MOREAU - DEFARGES, P.. Lesourne. J Où va l'Etat ? 1992, Paris, Le Monde Editions, p 147.

(٦) على الرغم من تطبيق شكل من أشكال التدخل الإنسانى ، فإن حماية السكان تظل من اختصاصات الدول وممارستها مقصورة عليها.

(٧) يمكن الاعتراض بأنه يوجد أدوات تضع أساليب لتوفير المساعدة والمعلومات فى حالة المخاطر الجسيمة ، ولا سيما فى المجال النووى بفضل اتفاقيات " التوأمة " التى عقدت فى سبتمبر ١٩٨٦ حول تقديم المساعدة والإخطار فى حالة وقوع حادثة نووية جسيمة.

(٨) نعنى بالمجموعات الإقليمية التجمعات الاقتصادية على مستوى بعض القارات أو مجموعات الدول.

(٩) حول أوجه القصور الملاحظة ، انظر Assemblée Nationale De la vache folle à la vache emissaire. Rapport de la mission d'information commune sur l'ensernble des problèmes posés par le développement de l'epidemie spongiforme bovine. Rapport no.329, sous la direction de J.F.Mattei. Direction des Journaux Officiels, 1997.

الوطنية للفحص والتقييم(*) يغذى حيرة التنفيذيين السياسيين ويزيد من التشكك تجاه بعض أشكال التكنولوجيا أو المنتجات القادمة من الخارج.

١- بناء علاقة بين المخاطر الصحية والعولمة:

تطرح دراسة العلاقة بين المخاطر الناشئة والعولمة قضيتين:

- بناء إطار لتحديد الضرر الناجم عن سلوك فاعل أو مجموعة من الفاعلين الوطنيين أو غير الوطنيين.

- تأثير هذا البناء على النظام المرجعى للسياسات العامة للأمن الغذائى.

ويكثر تناول المخاطر البيئية والصحية فى إطار قالب أمنى يتعدى علاقة الفرد بالبيئة ويندرج ضمن رؤية شاملة للأمن الجماعى. لقد بدأ تناول العلاقة بالآخر يزداد شيئًا فشيئًا انطلاقًا من زاوية انتقال مصادر المخاطر والأضرار. إن مشكلة ذلك القارب المحمل بالنفايات والذى طاف على طول سواحل الولايات المتحدة الأمريكية، حيث رفضت إنزاله كل الولايات المطلة على السواحل، ثم أعيد إلى بلد منشئه، أو تلك الشاحنة الناقلة لبراميل من المنتجات الكيماوية السامة جدًا والتى رُفض رسوها، أو أخيرًا تلك القضايا الخاصة بمخلفات المستشفيات الألمانية والتى تم تفريغها بفرنسا، وقضية ترحيل المخلفات الإشعاعية التى تمت إعادة معالجتها بفرنسا، ليست إلا أمثلة تسهم فى تشكيل هذه العلاقة "بالآخر" الملوِّث (١٠). إن هذا الخوف من الخطر الصحى القادم من الخارج يقتفى مسلكًا مشابهًا لذلك الذى يعقد علاقة بين تدفقات الهجرة واختلال الأمن، وإرساء خطاب يرى العولمة على أنها مصدر لهذه التدفقات

(*) المقصود بالكوادر الوطنية للفحص والتقييم: كوادر الخبراء المخول إليهم فحص المنتجات والتأكد من سلامتها ومن ثم تقييم مدى صلاحيتها للتداول (المترجمة).

(١٠) حول انتقال الأضرار، يمكن الرجوع إلى Bouguerra. M.L" les déchets industriels, une plaie pour l'environment." In Witkowski.N(Dir) L'Etat des sciences et des techniques. Paris, La Découverte, 1991, pp71-73.

المثيرة للفوضى [١١]. فى إطار هذه العولمة يعد المنتج الغذائى رمزًا ووسيلة فى آن واحد ، فهو يعيد إلى الذاكرة حروب السلب والنهب والحصارات ، كما أنه مرادف للمخاطر الواردة من الخارج والخوف من التبعية ، وليست الرغبة فى امتلاك بعض النباتات الإستراتيجية من خلال براءات الاختراع إلا صورة أخرى ، فبهذه الطريقة نجحت الشركة الأمريكية مونسانتو Monsanto فى الاستقرار بشكل دائم فى البرازيل من خلال الهيئة المحلية للبحث الزراعى (EMBRAPA) ، حيث قررت هذه الهيئة حمل المزارعين المحليين على الاستخدام الحصرى لمنتجات مونسانتو. وعن هذه الاتفاقية ، علق محافظ ولاية ديوجراند ويل سول Rio Grande del Sul واصفًا إياها بأنها " دليل مخزٍ على الاستعباد " [١٢]. إنه نوع من الاتحاد بين شكل من أشكال العولمة والقدرة على هيكلة الأسواق التى تفلت من قبضة تنظيم الدول. ويضاف إلى الخوف من المخاطر الخوف من التبعية ، مما يؤدى إلى إقرار نوع من "المشاركة فى الحكم[*] gou-vernmentalité " نتيجة الشعور بالقلق .

ففى استفتاء للرأى العام أجرى عام ١٩٩٧ فى الدول الخمس عشرة الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى ، أعربت كل من النرويج وسويسرا عن ارتيابهما الشديد تجاه التكنولوجيا الحيوية ، ويمكن ملاحظة هذا الخوف خصوصًا فى الدول التى تمثل الزراعة فيها قطاعًا جوهريا أو رئيسيًا ، ولا سيما فى دول جنوب أوروبا الأكثر تقدمًا فى مجال التكنولوجيا الحيوية [١٣] ، وهو خوف يجبر عددًا من الشركات العالمية والموزعين والمدمجين للمنتجات الغذائية على تعديل إستراتيجياتهم ، وعلى المطالبة بالاستعانة بتحكيم الدول وقدرتها التنظيمية [١٤]. ولا تعد هذه الدعوات إلى تدخل الدول

---

(11) Bigo.D " Securité et immigration: vers une gouverrnementalité par l'inquietude." In Cultures et Conflits, No. 20-21 à partir du site www.multimania.com/cetc/20quer .

(١٢) صحيفة لوموند ٣ أغسطس ١٩٩٩ ، ص٤ .

(*) Gouvernmentalité تشير هذه الكلمة إلى المجتمعات التى تكون فيها السلطة لامركزية ويلعب أفرادها دورًا نشطًا فى حكم أنفسهم بأنفسهم (المترجمة).

(13) Boy. D " Les biotechnologies et l'opinion europeene." Futuribles, no.1, 1999, pp 37-56.

(14) Bayle, N, Malait. M.J, Laperrousaz. P "Comment les industries menent la guerre aux OGM?"L'Usine Nouvelle, no.2689 du 27 mai 1999, pp2-14.

أمرًا خاصًا بالدول المتبنية للسياسة التدخلية فقط ، ففى الولايات المتحدة الأمريكية يؤدى القلق فى مواجهة المخاطر الناشئة إلى اللجوء إلى المزيد من إشراك المواطنين من مختلف المجالات العلمية وإلى كسر الثنائية المغلقة بين متخذى القرار والخبراء المفوضين(١٥). وعلى الرغم من أن هذه الأفعال لم تنظم بعد ، فإن إنشاء المنتديات بالإضافة إلى الاعتراف بدور " مطلقى الإنذار " وتشكيل كيان لهم يشتركان فى حركة عامة تدعو إلى تحكيم الدولة. إنه نوع من الانعكاس فى تصور العلاقات بين العلم والسلطة والسيادة ، فعقب الحرب العالمية الثانية ، سارت العلاقة بالمعرفة انطلاقًا من رؤية مزدوجة للعلم ، أولاً باعتباره مصدرًا من مصادر الدولة الراعية ، وكوسيلة للتأثير على المجتمع ، بل وأيضًا كوسيلة لتأكيد سيادتها من خلال إتقان التكنولوجيا ذات الاستخدام العسكرى والتمكن منها. ويمكن أن ندرك بسهولة أن هذه العلاقة المزدوجة لم تعد موجودة. إن الأمر يتعلق بصفة خاصة بالمطالبة بالحد من تأثير استخدامات التكنولوجيا الحديثة ، تلك المطالبة التى تزايدت بسبب تكرار الكوارث التكنولوجية. إنها علاقة مضطربة تقوم على قضية السيطرة " الديمقراطية " على الاختيارات ، وداخل هذه العلاقة الجديدة تمتزج بعمق الأبعاد العالمية والمحلية. ويواجه متخذو القرار أسئلة محددة حول (كيف السبيل بحيث لا تخضع المؤسسات المحلية للتقنين الدقيق مع حماية صحة المواطنين؟ كيف يمكن التوفيق بين التبادل الحر والأمن الصحى؟) وتفترض الإجابة عن هذه التساؤلات إعادة بناء إطار لإدارة هذه المخاطر ، حيث إن عدم قدرة بنيات الفحص والتقييم على طرح حلول أمام متخذى القرار يزيد من رفض العولمة ، ويجعل من قضية العودة إلى المحلية أكثر إلحاحًا.

٢- بطلان الإطار القديم لإدارة المخاطر ورفض العولمة:

---

(15) Scolve.R Democracy and technology. New York, 1995, Guildford Press, pp 239-244.

فى إطار صورة الدولة المُنفذة ، اعتبر الخطر التكنولوجى هو النتيجة العارضة لنشاط تساهلت معه السلطات العامة ، بل وشجعته واستمد منها المزايا والشرعية. ولقد كان هناك حدثان جسيمان من شأنهما إلغاء الإجماع حول قبول المخاطر على اعتبار أنها فدية للتطور. أولاً ، عدم قدرة الفاعلين السياسيين ، خلال فترة التقاء الستينيات بالسبعينيات ، على اقتراح حلول للخروج من الأزمة الاقتصادية ، مما خلق العلاقة نفسها مع البحث العلمى والتكنولوجى (البرامج الكبيرة ، والتكنولوجيا النوعية ، والتعاون بين متخذى القرار وعناصر المجتمع العلمى ، والصلة بين الدفاع والصناعة (١٦)) ، الأمر الذى أثار قضية توسع النظام التقنى الهائل(١٧). ثانيًا ، الأعطال التكنولوجية التى حدثت خلال فترة التقاء السبعينيات بالثمانينيات ، وبخاصة فى المجال النووى ، مما طرح قضية مسار التنمية العلمية وفاعليتها مقارنة بتكلفتها البيئية. فى هذا الصدد يعد الجدل حول الأمطار الحمضية دليلاً معبراً على هذا الانعكاس فى التصور وذلك بالإعلان عما كان يشكل حتى ذلك الوقت محرك التنمية بعد الحرب. وستؤدى هذه المحاولة الأولى لإعادة توجيه مسار التنمية العلمية إلى تأسيس بنيات للفحص والتقييم ، وإطار معيارى يهدف إلى تأطير الممارسات من خلال إجراءات حصر الأضرار وعزلها (١٨).

وبسبب عدد من الحوادث الجسيمة وإدراك الآثار العابرة للحدود ، المعقدة والمتضافرة مع آثار أخرى ، ستبرز رؤية أوسع وأشمل تتجه نحو العلاقات بين النظام التقنى والإطار المحيط. فلم يعد الأمر مجرد مواجهة لخطر مقصور على منشأة تقنية ، وإنما شبكة من المنشآت والفاعلين ، مع توقع وجود تبادلات وتفاعلات محتملة. ومن

---

(١٦) حول هذه النقطة انظر Bourgou.T, L'Etat et la science en France sous la Cinquième République.Analyse de l'évolution du modèle français de politique de la science et la technologie.Thèse de Doctorat en Droit, Lyon 3,1997.

(١٧) تمثل أعمال J Ellul, de S.Charbonneau بل وأيضًا تقرير نادى روما توضيحًا لهذا التساؤل.

(١٨) للحصول على تحليل متكامل حول تطور إجراءات عزل الأضرار وحصر المواقع الخطرة ، يمكن الرجوع إلى تحليلات Lascoumes.P Eco-pouvoir.Environments et politiques.Paris,1994, La Découverte, collection " Textes à l'appui" , serie " Ecologie et Société".

هذا المنطلق يجب أن يتخطى أى تفكير فى أى حادثة جسيمة إطار الدراسات المحلية لينطلق نحو " نظام إيكولوجى " عالمى. ويتوافق مع هذه الخطوة الأولى الخاصة بدراسة أوضاع الأزمة المقتصرة على موقع واحد أدوات تحليل ترتكز على ملاحظة الوحدة الأولية. وانطلاقًا من هذه الزاوية أرسى ب. لاجادك P.Lagadec تفكيره حول الخطر التكنولوجى الجسيم (١٩). وأكد فيما بعد م. لورى M. Llory على قصور شبكة الاختصاصات مشيرًا إلى بدء عصر "الحادثة التنظيمية" (٢٠) ، ويتناول هذا البحث التحليلات التى تمت مستندة على منطق الوقاية. ويقوم هذا المنطق على تجميع المواد التجريبية دون أن يكون هناك دراسة حقيقية للصلة بين أوجه القصور المختلفة ، ودون وجود دراسة حول تحول طبيعة المخاطر أو عدم الملاءمة بين إجراءات التأطير المعدة لمخاطر روتينية محددة والتهديدات الجديدة.

ومع كارثة تشيرنوبيل ، وقضية الدم الملوث أو قضية " جنون البقر " ، ندخل إلى ما يمكن أن نطلق عليه عصر المخاطر المتسلسلة التى تقع على مستوى واسع ، وبشكل غير متوقع وغير محدد الزمن. إن التشكك فى حدوث هذه المخاطر ومدى اتساعها وطبيعتها سيدفع الفاعلين العموميين إلى بناء " حواجز " ترتكز على الأوامر المعطاة للمنفذين "بالامتناع عن العمل " إذا ما كانت النتائج المتوقعة للفعل تترك انطباعًا بأن الخطر وشيك الحدوث(٢١) ، وبتبنى إجراءات " (...) تهدف إلى تفادى حدوث الخطر الذى يتسبب فى خسائر فادحة ولا يمكن إصلاحها"(٢٢) ، وهكذا ننتقل من تفادى حدوث المخاطر إلى أخذ الحيطة كمعيار يتسع ليشمل كل الأنشطة والممارسات (٢٣).

---

(19) Lagadec.P Le risque technologique majeur.Paris, 1981, Pergamon Press.
(20) Llory, M.
Accidents industriels: le coût du silence. Opérateurs privés de parole et cadres introuvables. Paris, 1996, L'Harmattan,p 179 et suivante.

(٢١) فى هذا الاتجاه ، يمكن تفسير إصدار قانون يعزز من حماية البيئة فى فرنسا وهو قانون بارنييه.
(٢٢) مقتبس من المادة الأولى من القانون رقم ٩٥/١٠١ الصادر فى ٢ فبراير ١٩٩٥ ، والخاص بتعزيز حماية البيئة. الجريدة الرسمية فى ١٩٩٥/٢/٣ ، ص ١٨٤٠ .

(23) Hermitte, M.A: Noiville, C " La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environment: une première application du principe de prudence."Reveue Juridique de l'Environemnt, no.3, 1993,p 391.

غير أن الجدل الذى أثار الأوساط العلمية والمنفذين السياسيين لم يصاحبه إنشاء منتديات أو أطر للمناظرات تضم المواطنين والعلماء ومتخذى القرار والمجموعات الفاعلة. ومع غياب هذه المنتديات سيتحول الأمر ، ولا سيما فى فرنسا ، إلى أزمة فى إجراءات الفحص والتقييم.

ويرتكز نموذج الوقاية على ثلاثة محاور هى:

- إبعاد الأنشطة الإستراتيجية عن المراكز الحضرية لتجنيبها أى خطر[٢٤].

- تحديد قائمة بالمنشآت الخطرة مع تحديد درجة المخاطر.

- تأسيس جهاز لمفتشى المنشآت الخطرة يكون فى الوقت نفسه بمثابة إطار للفحوص الميدانية ومكان لإنتاج المعايير والقواعد التقنية على السواء.

إضافة إلى ذلك أدى هذا النموذج إلى ظهور نمطين من الأدوات ساهما فى إنشاء مجال معيارى لتأطير المخاطر:

- تعميم التفاوض حول معايير الأضرار على جميع الأنشطة التى عرفت خطورتها[٢٥].

- الدمج التدريجى للمعايير التقنية المتخصصة التي طورها المشتغلون ضمن المعايير الثانوية لتطبيق قانون الأضرار والمنشآت الخطرة[٢٦].

وهكذا يتجه نموذج الحيطة إلى الاستقرار حول نظام جديد للمعرفة والعلاقة بين القرار والفحص التقييمى. وفى فرنسا أدى هذا التطور فى الوضع المعرفى كأساس

---

(24) Lascoumes.P,L'éco-pouuvoir.Politiques publiques et environment Paris, 1994, L'Harmattan, collection" Ecologie et Société", p317

(25) Lascoumes,P L'éco-pouvoir.Déjà cité.

(٢٦) حول أهمية المعايير الثانوية للتطبيق ، يمكن الرجوع إلى " Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques" in l'Année Sociologique.

للقرار العام إلى قلب مجموعة العلاقات بين العلم والسياسة ، إذ كانت هذه العلاقات مرتكزة على تبادل المصادر بين المجتمع العلمي ومتخذي القرار ، وكانت تشكل بذلك أحد أسس الدولة الصناعية المربية للأمة. لقد شارك المجتمع العلمي في تحديد "إمكانات المستقبل" من خلال السياسات القطاعية في مجالات متعددة مثل الدفاع ، والطاقة ، والصحة في مقابل وضع نظام الباحث والوسائل التقنية ، ومنح القدرة على تنظيم منظومة البحث وفقًا لنموذج إرشادى ورغبة أحد العناصر المسيطرة في المجتمع العلمى ألا وهم الفيزيائيون المتخصصون في الذرة(٢٧). ولقد نتج عن هذا التفوق علاقة خاصة بالتجريب والمخاطر ، إذ شارك علماء الذرة بشكل مباشر في إرساء العلم العام وفي مشروع الأمة للدفاع العسكرى والدفاع بالطاقة على السواء. ونظراً إلى الأهمية الاستراتيجية لمجالات التدخل كان يجب نشر ثقافة اليقين والخطر الصفرى.

خلال هذه الفترة أدت "عملية التحول إلى الأداتية" إلى "الجهر بالحقيقة" ، مما أدى إلى إقصاء جزء من المجتمع العلمي ، ولا سيما ذلك الذى ينتمى إلى الأجهزة الكبيرة التى تلعب دور الصدى لآراء وسط القرارات المركزية. وهكذا كما يوضح د. دوكلوس **D.Duclos** ، كان من المفترض أن يساعد " استيعاب " القيادة العامة للعلم على ظهور إطار "إدارى حول" عمليات الفحص والتقييم في مجال المخاطر البيئية ، يكون مسئولاً عن إرساء المعرفة المتخصصة ، بل والدفاع عن الأوضاع الرسمية (٢٨). وعلى الرغم من أن كلام د. دوكلوس كان يهدف إلى فهم الوضع الأمريكى ، فإنه قد يصلح كأساس لتحليل الوضع الفرنسى الذى يتسم باستمالة الخبرة المعرفية لصالح متخذى القرار.

---

(٢٧) حول هذه النقطة ، انظر Rouban.L " La science et la technologie, politiques publiques." L'Année Sociologique.Vol 40 no.2, 1990,pp73 à 96.

(28) Duclos.D, " La science absorbée par la commande administrative" in Theys.J et Kalaora.B La terre outragée.Les experts sont formels.Editions " Autrement", Serie: science et société, Paris 1992, pp170-187.

غير أن هذا الوضع سينعكس تدريجيًا خلال فترة الثمانينيات ، عندما تظهر قضايا جدلية مختلفة (مثل الأمطار الحمضية ، والسحاب المشع إثر وقوع كارثة تشيرنوبل ، والتغير المناخي...) ، وستكون هذه اللحظة الانتقالية هي المؤشر على تشتت العلم الحائر بين متطلبات المعرفة الموضوعية ، ورغبة متخذي القرار في الحصول على التشخيص الموثوق به ، وضرورة إعلام المواطنين ، و"إعلان حالة التأهب" [٢٩] ، وتبني طرق تنفيذية من أجل محاصرة الخطر أو رسم سيناريوهات للتدخل.

إنَّ عدم قدرة المنفذين السياسيين على إعادة تعريف علاقة جديدة مع العلم والتكنولوجيا يكون بمقدورها أن تأخذ في الاعتبار قلق الشعوب ، واستمرار العلاقات المغلقة بين الخبراء ومتخذي القرار ، ووقوع الكوارث المتتالية التي يمكن أن نعزي سببها إلى قصور في تسلسل الخبرات ، ساهم كل ذلك في تدعيم الصلة بين المخاطر والعولمة ، ولا سيما في فرنسا ، وإلى جعل المطالبة بالعودة إلى المحلية أكثر إلحاحًا. ومنذ ذلك الحين ، اعتُبرت رؤى بعض الجماعات ، والتي ترتكز على أشكال الحصار والرقابة والعزل ولصق البطاقات المصنفة ، على أنها المحور الرئيسي لسياسة الأمن الغذائي.

- المطالبة بتأطير المخاطر وبناء نظام مرجعي لسياسة الأمن الصحي للأغذية: لقد ساعدت الكوارث التقنية المختلفة سواء الصحية أو الغذائية ، وكذلك الجدل الدائر حول الكائنات المحوَّرة وراثيًا(*) على بناء نظام مرجعي لسياسة الأمن الصحي للأغذية ، بعد أن أوضحت دراسة إدارة المعلومات وتنظيم إطار الفحوص غياب التنسيق بين المستويات الوطنية والمجموعة الأوروبية ، ففي أثناء أزمة جنون البقر ، أثَّر البعد العالمي بشدة على بناء إطار لإدارة الأزمة ، كما أنه بعد انفجار المحطة الأوكرانية(*) حل

---

(29) Roqueplo. P " L'expertise scientifique,consensus ou conflit" In Theys.J et Kalaora.B La Terre Outragée. Les experts sont formels. Paris, Editions " Autrement" , serie: science et société, 1992, p158.

(*) هو التعبير الذي تستخدمه الأمم المتحدة كمرادف لـ organismes génétiquement modifiés (o.g.m).

(*) المقصود هو الانفجار النووي الذي تسرب عنه إشعاع غير مسبوق في محطة تشرنوبيل النووية في أوكرانيا التي كانت تتبع الاتحاد السوفييتي القديم وقت الانفجار (المراجع).

الحرص على حماية القطاع النووى محل تكتم المعلومات الخاصة بمسار السحابة المشعة ، إذ كان يجب ألا ندع وسواس العطل أو الحادثة ينتشر ، وإنما كان يجب زرع فكرة "النظام الموثوق به " . لقد ساد تصرف مماثل فى أثناء انفجار قضية جنون البقر ، حيث تم إظهار أن الأضرار (مرض الاعتلال الدماغى الإسفنجى للبقر) لم تتمكن من عبور الحدود الوطنية وأن المنتجات الوطنية فى منأى عن العدوى. إن حماية القطاع الوطنى يمثل فى الحقيقة أحد أساليب ، بل وأهداف سياسة الأمن الصحى للأغذية ، وستتطلب حماية الزراعة الوطنية إعادة تنظيم لإطار الفحص والتقييم ، وإعادة تفعيل جزئية للإدارة المشتركة للقطاع الزراعى الغذائى مع ممثلى العالم الزراعى الذين سيحاولون فرض نظام مرجعى للعودة إلى المحلية.

– إعادة تنظيم إشكالية الخبرة والمعلومة: تندرج المخاطر الغذائية فى سياق تقوم فيه التجديدات فى مجال الاستحداثات النباتية أو تحسين السلالات الحيوانية أو استخدام وسائل تكثيف الإنتاج بتعديل العلاقة بين المعرفة والسلطة بشكل ملحوظ. ففى نموذج الوقاية من الأخطار تندرج هذه العلاقة فى إطار نموذج الخبرة التقنية المرتكز على صورة الخبير المفوض[٣٠]. وحتى إذا كانت هذه العلاقة تمثل سوء استخدام لتقارير الفحص والتقييم (استمالة لقرار الخبير) ، فهى تتقابل مع ذلك – فى لحظة معينة من لحظات علاقة الدولة مع العلم – مع الأسطورة الراسخة الخاصة بـ "أهلية العلماء". وهكذا تصبح سلطة اتخاذ القرار شكلية وثانوية مقارنة بالعقلانية السامية والعظيمة ليقين العلوم الصلبة [٣١]. ويصبح إذن تجريد مالك القرار من مسئولياته أمراً إشكالياً عندما لا تعد المعرفة ثابتة ومحددة. إن القرار وهو " درجة من درجات الفعل " ينفر من الشك الملازم للبحث العلمى الذى هو " درجة من درجات المعرفة " [٣٢]. ولقد تجلى

---

(٣٠) للحصول على تصنيف لنماذج المعاينات والفحوص ، يمكن الرجوع إلى تحليل R.Castel " saviors d'ex-pertise et production des normes." In Chzel.F &Commaille. J Normes juridiques et régulation sociale. Paris, LGDJ, collection " Droit et société" , 1991, p 177-188.

(٣١) المرجع السابق ، ص ١٧٩.

(٣٢) المرجع السابق.

بوضوح تشكك المعارف فى مواجهة المخاطر الطارئة عند وقوع الأزمات الغذائية الأخيرة ، حيث تبنى معظم الخبراء ، فى مواجهة إلحاح متخذى القرار بضرورة سرعة رسم إطار للفعل وإيجاد إجابات للمخاوف التى أثارها تعدد آراء العلماء ، موقفاً حذراً متوجسين من الجدل الذى سبق أن أثير عند إعلان حالة التأهب " السريع جداً " وقت نشوب قضية " الأمطار الحمضية " (٣٣) أو رد الفعل البطيء جداً فى مواجهة مرض جنون البقر **ESB** (٣٤) أو وباء الدم الملوث.

فى كل هذه الأمثلة يقاس عدم مباشرة رجل السياسة لمهامه بمدى تراخيه بسبب غياب المعلومات العلمية الموثوق بها والوفيرة. فبسؤال البروفسور دورمون **Dormont** عن الإجراء الواجب اتباعه للحصول على تقرير فحصى موثوق به عند انفجار أزمة جنون البقر ، أعلن أن الخطوة الأولى تتمثل فى إنشاء منتدى معنى **forum ad-hoc** يضم أبرز المتخصصين فى القضية ، حيث يجب أولاً تجميع المعارف المتاحة مسبوقة بجلسات استماع ، والتوصل بعد ذلك إلى "إجماع" علمى حول الموضوع (٣٥). ويشكل هذا الخلط بين البحث والفحص أحد أسباب تراخى متخذى القرار وعدم قدرتهم على توفير إجابة موثوق بها فيما يتصل بالأزمة.

فى الواقع هناك تفاوت زمنى بين زمن البحث وزمن اتخاذ القرار ، إذ يوجد فى الحقيقة برنامجان متوازيان ، ذلك الخاص بمتخذى القرار ، وهو يخضع لضرورات سياسية - إعلامية ، وذلك الخاص بالعلماء ، والذى يسير وفقاً لدورة التطورات العلمية. إن انفجار أى أزمة تقنية جسيمة دائماً ما يترتب عليه - تحت ضغط من الرأى العام - دفع متخذى القرار إلى مطالبة الخبراء بالإسراع فى تحديد المخاطر والتفاعلات المحتملة والوسائل العملية لوقف الخطر. وفى إطار إدارة المخاطر الروتينية يكون الفارق الزمنى بين تحديد عناصر الخطر وصياغة الحلول قصيراً. وقد يحتمل اللجوء

---

(٣٣) حول ظهور واستمرار الجدل المرتبط بالأمطار الحمضية ، يمكن الرجوع إلى :
Roqueplo.P Pluies acides: menaces pour l'"Europe.Paris, Economica,1988.

(٣٤) مرض الاعتلال الدماغى الإسفنجى للبقر.

(٣٥) لوموند ٢٦ مارس ١٩٩٦ .

فى البداية إلى إعلان إجراءات الحصار والإصلاح (ونذكر على سبيل المثال خطط أورسك ORSEC ، وبولمار POLMAR أو أخرى...)(*) ، ففي مواجهة الخطر الطارئ يصل هذا الفارق إلى أقصى درجة بسبب سمة تشظى المعلومات. وهنا يصبح مضمون المعلومات المقدمة للمواطنين - المستهلكين إشكاليًا ويمثل لحظة حرجة فى صياغة سياسة تأطير المخاطر.

ويمكن لتبسيط المعلومات وجعلها فى متناول الجميع أن يكون وسيلة للحد من المخاوف إذا ما اقترن ذلك بإنشاء منتديات يمكن فيها للآراء المعارضة التعبير عن نفسها ، وقد يصبح ذلك عائقًا إذا ما انحصر فى أحد أشكال العلم الرسمى [٣٦]. إن الأمر يتعلق أيضًا بمجال مهم من مجالات تأثير الدولة فى البحث العلمى[٣٧]. وانطلاقًا من هذا يعد "الخوف من المعرفة" معطًى أساسيًا للخطاب حول المنتجات الجديدة وبخاصة الأغذية ، وهو يسهم باقترانه مع سرعة انتقال المعلومات على المستوى العالمى فى ظهور " العولمة النفسية " بالمعنى الذى يطرحه روزنو Rosenau[٣٨] ، وتعتبر مشاعر الإحباط السائدة فى إحدى شركات أمريكا الشمالية المتخصصة فى صناعة المشروبات الغازية خير دليل على ذلك. إذن يكتسب إرساء المعرفة وضد المعرفة أهمية رئيسية عند ظهور وحل أى أزمة مرتبطة باستخدام بعض التقنيات غير المتمكن منها . وانطلاقًا من دراسة أزمات مختلفة ، من الممكن إعادة بناء وشائج الحوار بين فاعلى " العلم

(*) خطط خاصة بتنظيم الإغاثة (المترجمة).

(٣٦) حول إرساء ثقافة علمية يمكن الرجوع إلى Jurdant.B " Vulgarisation scientifique. La science est-elle un bien public?" in Witkowski.N L'Etat des sciences et des techniques. Paris, 1991, La Découverte & FPH, pp 101-103.

(٣٧) حول دور الثقافة العلمية انظر Rouban,L L'Etat et la science. La politique publique de la science et la technologie.Paris, CNRS, 1988,notamment le chapitre VIII; حول دور العلماء فى الإعلان عن الجدل ، يمكن الرجوع إلى Rabeharesoa.V" Science, politique et grand public. La mediatisation du risque climatique" In Sciences de la société, no.41, mai 1997, pp 19-38

(38) Rosenau, J. N Les processus de la mondialisation:retombées significatives, échanges impalpables et symbolique subtile» In Revue Etudes Internationales, Vol 24, n* 3, septembre 1993, pp 497-512.

الرسمى " ومنتدى الآراء المعارضة. إن وقوع أزمة جنون البقر يوضح الفارق بين مواقف الخبراء ومتخذى القرار (٣٩). ومن ناحية أخرى نلاحظ فى هذا النوع من الأزمات ميلاً قوياً إلى توسيع النقاش لضم مجموعة من الفاعلين الخارجيين إلى دائرة الاهتمامات الموجودة. إن تكوين الآراء المعارضة هو صنيعة الشبكات التى تتشكل حول إشكاليات خاصة جداً ، وأعضاء هذه الشبكات ليس لهم بالضرورة هوية مشتركة ولا يتبعون نفس الأهداف ، كما أنهم لا يملكون جميعاً نفس وسائل الوصول إلى الفضاء العام ولا يملكون نفس القدرة على الوصول إلى الأجندة الحكومية. لقد كانت الأزمات الصحية فرصة لملاحظة فعل هذه الشبكات المتباينة والتى تشارك أهدافها الخاصة بشكل ما فى منطق العودة إلى المحلية.

– تصاعد قوة الشبكات المناهضة للعولمة: النسبة إلى المجموعات المختلفة المناهضة للعولمة (وبصفة أساسية المهن الزراعية وأنصار الإيكولوجية السياسية) يمثل كل من العودة إلى المحلية وعودة عدد من مزايا التنظيم والأمن إلى الدولة القومية الوسيلة الوحيدة ، من وجهة نظرهم ، لتفادى المخاطر الناشئة ، وذلك من خلال تقليص الحدود ومنع الرقابة المزدوجة (مبادئ الثقة المتبادلة ، وتناسبية إجراءات حظر دخول بعض المنتجات...). وستمثل الأزمات الغذائية بالنسبة إلى المهن الزراعية ، ولاسيما فى فرنسا ، فرصةً لإعادة تفعيل الإدارة المشتركة للسياسة الزراعية التى أهمل تطبيقها تدريجياً كلما تقدم بناء الفضاء الاقتصادى الأوروبى. وعملياً ستشكل هذه الإدارة إحدى الوسائل التى سيتم من خلالها تعريف وتطبيق أدوات العودة إلى المحلية (٤٠). إن المطالبة بإعادة تعريف النظام المرجعى للسياسة الزراعية الخاص بقضية الأمن الصحى للأغذية ، ورفض الاصطناعية ، وتحويل التراث الوراثى النباتى إلى قيمة مادية ،

---

(39) Assemblée Nationale De La vache folle à la vache émissaire.Rapport d'information de la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le dévelopment de l'épidémie spongiforme bovine." Rapport no.329, sous la direction de Mattei. J F.Direction des journaux officiels,1997.

(٤٠) حول " تحول " المهن الزراعية لصالح الزراعة " النظيفة " ، يمكن الرجوع إلى Les organisations profes-sionelles agricoles et l'environemnt " In Ecologie Politique, no.23, autonme 1998,pp77-93.

تنطلق من جميع المهن الزراعية تقريبًا ، وإن كان لا يوجد تطابق فى وسائل فرض نظام مرجعى للعودة إلى المحلية.

بالنسبة لاتحاد المزارعين يمثل السعى من أجل أن يكون هناك زراعة نظيفة ، منذ تأسيس هذه النقابة ، إعادة اكتشاف الحياة الريفية ، وتشجيع إقامة مناطق ريفية جديدة ، وتنويع أنشطة المزارعين(٤١) ، أما بالنسبة للاتحاد القومى لنقابات المزارعين FNSEA فعلى الرغم من تبنيه لقراءة مشابهة للأزمة ، فإن استنكاره للعولمة يحركه بصفة أساسية حماية العلاقة الخاصة مع الصناعة الزراعية الغذائية والتى بدأ معها برنامجًا للصق البطاقات المصنفة على المنتجات(٤٢). وبشكل متوازٍ ، أسس الاتحاد شبكة من المستفيدين " النماذج " وأطلق عليها منتدى الزراعة الرشيدة والمحافظة على البيئة FARRE ، وتهدف هذه الشبكة إلى إزالة صورة المزارع المُلوث ، وألا يُترك لاتحاد المزارعين وحده ميدان الحياة الريفية الجديدة ذات التأثير البيئى القوى. إن صورة المهن الزراعية أمام الرأى العام(٤٣) وقدرتها التعبوية تفسران إلى حد كبير تأثير الصلة بين نمط الزراعة وأمن المستهلكين اللذين نجحتا فى فرضهما كمحورين جديدين من محاور السياسة الزراعية.

أما بالنسبة إلى منظمات حماية المستهلك فإن قضية الأمن الصحى لا تشكل موضوعًا جديدًا ، بينما تمثل الصلة بين نمط التغذية ونمط الإنتاج والمخاطر الواردة ، فى المقابل ، موضوعًا جديدًا. وفيما يتعلق بالإيكولوجيا السياسية ، فإن المخاطر

---

(41) Martin.J.P " La conféderation paysanne entre contestation traditionelle et nouvelles propositions." In Sciences de la Société, no.45, octobre 1988,pp 27-42.

Sans.P et Fontguyon (de).G " Choc exogène et évolution des formes organisationelles hybrids.

(42) Les effets de la " crise de la vache folle" sur la filière viande bovine." In Sciences de la société, no.46, Février 1999, pp173-189.

(٤٣) حول القوة الانتخابية وصورة المزارعين فى فرنسا ، يمكن الرجوع إلى Broussard.I Les agriculteurs et la Réépublique.Paris,1990, Economica,pp 111-115.

الغذائية والأزمات المختلفة تقدم برهانًا إضافيًا على أهمية أن تعود للدولة قدراتها التنظيمية ، وأن يكون هناك نمط جديد من الزراعة. وستجد الحملات العنيفة أحيانًا ضد انتشار الـ أ. م. و.(٤٤) ، والمطالبة بتكوين إطار للتأكد من سلامة المنتج ورقابته صدًى واسعًا . وعلى الرغم من أنه ما زال هناك حاجة للقيام بدراسة دقيقة حول العلاقات بين منظمات الدفاع عن المستهلكين ومنظمات المهن الزراعية ، فإن هناك محاولات للتقارب كما يشير ل. جييو L. Guyau ، رئيس الـ FNSEA ، فى دعوته لإقامة تحالف مع المستهلكين(٤٥). لقد ساهم التأثير المشترك للتعاون بين ممثلى المستهلكين والمزارعين فى ظهور "الشبكات المدافعة عن قضايا بعينها"(٤٦) ، فلقد كانت إحدى نتائج الدعوة إلى تدخل الدولة دمج "شبكات القضايا هذه" ضمن مجموعة المنتديات المسئولة عن إرساء إطار للأمن الصحى للأغذية ، أو على الأقل أن يكفل لها إمكانية الاستماع لآرائها داخل إطار فعل مؤسسات التنظيم.

ثانيًا - الدعوة إلى تدخل الدولة ، واستحالة التوفيق بين الأمن الصحى والتبادل الحر:

تكشف قضية الأمن الصحى للأغذية عن لعبة جديدة للتعاون بين المجموعات المختلفة ومتخذى القرار ، إلا أن هذه اللعبة تدور فى قطاع تزداد فيه محدودية قدرات الفاعلين العموميين وهامش مناوراتهم أكثر فأكثر. إن ازدواجية دور الدولة (باعتبارها مسئولة عن تهدئة الخلافات والمخاوف وفى نفس الوقت القائمة بدور الشريك - الفاعل فى العولمة) ، يجعل من الصعب الاعتراف بمخالفة التزامات التبادل الحر ، ويجعل من

---

(٤٤) أ. م. و.: الكائنات المحورة وراثيًا.

(45) Guyau.L La terre, les paysages et notre alimentation.Pour une alliance agricul teur - consommateurs.Paris, 1998, Cherche Midi.

(46) Richardson.J "Approches de la décision politique publique, résaux par questions et communautés épistémiques." In Le Gales.P, Thatcher.M Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks.Paris, 1995, l'Harmattan, collection "Logiques Politiques" pp167-191.

أ- إدارة الأزمات بالتفاعل:

منذ نهاية فترة الستينيات فرضت قضية الرقابة الديمقراطية على استخدامات العلوم والتكنولوجيا نفسها بإصرار لدرجة أن الأزمات المختلفة كانت تفسر فى أغلب الأحوال على أنها نتيجة لغياب أو ضعف الصلة بين المنتجين من جانب ، ومستخدمى المناهج والحوادث الاصطناعية من جانب آخر ، والمجتمع من جانب ثالث. ومنذ فترة قصيرة صار ينظر إلى إنشاء منتديات المناظرات وهيئات التنظيم على أنها طريقة لمراقبة النظام التقنى ، ووعد ، فى إطار العولمة ، بعودة الوظائف التنظيمية إلى الدولة.

١- هيئات التنظيم:

الوعد بالعودة إلى المحلية يعتمد إنشاء منتديات للنقاش تكون مفتوحة أمام المواطنين ، أو هيئات للتنظيم ، على النموذج العالمى لسياسة التنمية العلمية والتقنية ، الذى يخضع بدوره للنموذج العام لمأسسة السياسات العامة الخاصة بكل دولة على حدة. ويرى ل. روبان L. Rouban أن هناك تطابقًا بين طريقة التعريف العالمية للسياسات العامة والعلاقة بالمعرفة (العلم والتكنولوجيا كمصدر سياسى وأداة لتوضيح وتقييم نشاط الفاعلين العموميين)[٤٧]. ففى النموذج الأول (نمط النموذج الإرشادى) ، انطلاقًا من عدد معين من المبادئ المنظمة للحياة الاجتماعية ، تم تعبئة مجموعة من المصادر من أجل تحقيق هدف تقنى - صناعى (مثل إنشاء نظام تقنى يتمثل فى المحطات النووية ، ونظام الأسلحة...) والتأثير فى بناء اجتماعى معين. وفى حالة فرنسا ، يمكن فهم السياسة العلمية ، فى إطار النموذج الكولبرتى[*] ، انطلاقا من هذه

---

(٤٧) Rouban.L L'Etat et la science.Op.cit

(*) الكولبرتية هى نظام اقتصادى وضعه الوزير الفرنسى كولبير ويعتبر أساس مذهب التجاريين حاليًا. وتمثل الكولبرتية الشكل الفرنسى من المركنتلة (المترجمة).

الزاوية ، حيث تشكل أدوات مثل التخطيط ، والاستقبالية(*) ، والبرامج الكبيرة وهى غاية أدوات الدولة الصحية ومنتهى تطورها ، بل وأيضًا الوسيلة لإرساء صورة " الدولة المربية – الصناعية للأمة "(٤٨). ففى إطار هذا النموذج سينشأ نوع من التنافس بين الكيانات الضخمة والقائمين على إدارة الأبحاث مع ظهور نوع من الأهلية العلمية – المعيارية. وفى نمط النموذج الإرشادى لا يمكن أن يتم " قول الحقيقة " أو "إنتاج المعرفة" بشأن المعرفة النافعة للأمة ، أو أن يتم الفحص والتقييم إلا فى إطار البنيات العامة المعنية بتنفيذ السياسات العامة. فليس هناك فاصل حاسم بين وظائف التنفيذ والتقييم. وعلى النقيض من ذلك ففى النموذج المركب يتم تحديد النظام المرجعى للسياسات العامة للعلم والتكنولوجيا فى إطار لعبة تنافسية بين الفاعلين المختلفين. ففى حالة الولايات المتحدة الأمريكية تعد الدولة هى الضامن لشفافية قواعد تخصيص الإعانات اللازمة لتنفيذ البرامج الكبيرة التى تديرها الهيئات الوطنية أو الوزارات المختلفة. وفى هذا الإطار يتم التقييم وفقًا لعملية تشبه المناظرة المتناقضة التى تسمح لمجموع الفاعلين (الجامعات الكبيرة ، ومؤسسات الخبرة الخاصة ، والهيئات الحكومية ... إلخ) بعمل اختيار معين والدفاع عنه. ويمكن تلخيص السمات البارزة لهذين النموذجين فى الجدول التالى:

(*) الاستقبالية هى علم يدرس الأسباب العلمية والاقتصادية والاجتماعية التى تدفع تطور العالم العصرى والتنبؤ بالأوضاع المستقبلية التى يمكن أن تنجم عن تأثير هذه الأسباب (المترجمة).

(48) Rosanvallon.P L'Etat en France de 1789 à nos jours.Paris,Seuil,1990,p 125 et s.

النموذج	المبادئ المنظمة	علاقة النفوذ/ المعرفة	نموذج الفحص والتقييم	إمكانية الوصول إلى تقارير التقييم
نمط النموذج الإرشادى	مركزية الدولة إعلان مبدأ ضرورة المعرفة نمط النموذج الإرشادى	تداخل بين المؤسسات الكبيرة ، والقائمين على إدارة الأبحاث ، وكبار موظفى الدولة	مركزى ومنغلق ، يرتكز على الخلط بين مهام التنفيذ والتقييم.	ضعيفة ومنغلقة
المركب	الدولة الحكم ، الدولة المحددة لقالب العلاقة بالمعرفة (الضامنة لاستمرار نموذج المؤسسة والشفافية)	التنافس بين مختلف فاعلى المعرفة من أجل إثبات صحة تحليلهم	تنافسى ومتناقض ، نموذج الدعوة والمناصرة	قوية ومنفتحة

وبتطبيق هذين النموذجين على أنظمة الأمن الصحى للأغذية يمكن إبراز نمطين من الرقابة العلمية فى مجال تفادى المخاطر. ففى النموذج الأول ، وهو ذلك المتبع جزئيًا فى الدول الأوروبية ، فإنه – نظراً لوجود تقليد حكومى محدد ، وثقافة معينة عن المصلحة العامة ، وعلاقة خاصة بين الدولة والمجتمع المدنى– يعد المستوى المركزى هو المنظم للتأمين الصحى للأغذية. فإذا ما اتبعنا تصوراً رأسياً ، فإن اللجان المختلفة أو الهيئات المنظمة قطاعياً تضع مجموع المعايير الأمنية وتحرص على تطبيقها سواء من خلال الرقابة على السوق (التصدى للتدليس ، ولصق البطاقات على المنتجات ... إلخ) أو من خلال الحظر الصحى على السكان (الكشف عن الأمراض المختلفة الناجمة عن تناول أغذية تحتوى على جراثيم السالمونيلا والليستريوز ... إلخ). أما فى النموذج الثانى فهناك على النقيض فصل بين وضع المعايير والرقابة على جودة المنتجات ، فإذا كان وضع المعايير يقتضى أن يتم بالإجماع وأن يكون مرتكزًا على فكرة الحد الأقصى للضرر المقبول ، فإن الرقابة على الأضرار فتحت المجال أمام المناقشات المتناقضة حيث تتعارض الفحوص مع المعارف.

ويتوافق إنشاء الهيئة الفرنسية للأمن الصحى للأغذية (AFSSA) مع النموذج الأول ، حيث اتسمت الرقابة الصحية بالخلط بين اختصاصات الحماية والإنتاج ، وقدرة النظام على النفاذ إلى المصالح الخاصة ، مع ضعف المسئوليات وغياب أى هيكل تقييمى موثوق به. وخلال الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٨ ، كان يجب الحد من القصور الذى أبرزته قضية الدم الملوث ، وكان على النظام الذى سيتم وضعه أن يقوم باستيفاء ثلاثة أمور:

- توضيح توزيع الأدوار بين المسئولين السياسيين والهياكل الإدارية.
- إنشاء هياكل للإنذار والمتابعة الدورية.
- إرساء مبدأ الأمن الصحى.

وقد تمخض عن ذلك اختياران : إما إنشاء هيئة تضم الأمن الصحى والأمن البيئى والأمن الغذائى ، أو إنشاء ثلاث هيئات متخصصة دون أن يكون هناك صلة مباشرة بينها[٤٩]. ولقد تم الأخذ بالاختيار الأول ، حيث أنشأ قانون ١ يوليو ١٩٩٨ هيئتين إحداهما للأمن الصحى لمنتجات الصحة والثانية للأمن الصحى للأغذية ، غير أن هذه الهيئة الأخيرة لم يخول لها أى سلطة تنظيمية ، ومع إخضاعها لإشراف ثلاثة وزراء (الصحة ، والزراعة ، والاقتصاد) ، تحددت مهمتها الرئيسية فى التنسيق لمجموع الإجراءات ذات الصلة بالرقابة الصحية وفحوص الغذاء ، كما أنها تمارس وصايتها على الأبحاث البيطرية وتباشر المهمة المنصوص عليها فى قانون ١٣ يوليو ١٩٩٢ والخاصة بالرقابة على انتشار الكائنات المحورة وراثيًا .

---

(49) Senat.Rapport de la Commission des Affaires Sociales sous la direction de C.Hurriet Les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de sécurité des produits destinés a l'Homme en France.Rapport d'information no.196/1997 notamment le chapitre 2, II partie. Document disponible sur le site www.senat.fr.

كان يمكن أن نعتقد أن الفصل بين تنظيم استخدام بعض أنواع التكنولوجيا والمصالح التى يمكن تحقيقها من وراء ذلك ، من خلال التخفيف من آثار الإدارة المشتركة لبعض القطاعات ، قد يسمح للدولة ، باسم الأمن الصحى ، بتعزيز رقابتها ، غير أنه يتضح أن هيئات التنظيم ، وبخاصة الهيئة الفرنسية للأمن الصحى الغذائى ، لن تستطيع تحقيق التوازن مع بنيات الاندماج داخل العولمة. ولذلك فعلى الرغم من إعلان الهيئة الفرنسية للأمن الصحى للأغذية تأييدها لاستمرار الحصار على اللحوم البريطانية ، فإنها لم تنجح فى فرض وجهة نظرها ، كما أن مديرها العلمى ، وهو أيضًا عضو باللجنة العلمية ومدير اللجنة الأوروبية ، قد انحاز لموقف المجموعة ، على الرغم من أنه كان قد أشرف على الأعمال التى دفعت الحكومة الفرنسية إلى استمرار فرض الحصار (٥٠). وانطلاقًا من هذا الوضع ، قد تبدو هيئات الحوار ومؤتمرات الإجماع والمنتديات الأخرى كأماكن لإفراز رؤية خاصة بالعودة إلى المحلية.

٢- هيئات الحوار- استخدامات داخلية وعدم قدرة على فرض هاجس الأمن:

لقد جسد ظهور بنيات الحوار والرقابة على الاختيارات العلمية الفرضية الخاصة بتوسيع المجال العام واستبعاد المصالح إضافة إلى الاهتمام بالحد من الحوارات الشديدة بإدماجها في إطار تشاورى خاص والحصول بذلك على فصل بين الإطار الوطنى والإطار العالمى. وهكذا ، كما يوضح ب. جوبير B.Jobert ، فداخل هذه المضامير" (...) لا يتمثل الرهان فى المعرفة العلمية أو السلطة فى حد ذاتهما ، وإنما فى إيجاد وضع توفيقى يسمح بضمان تنظيم التفاعلات بين شبكات السياسات العامة والتى تضم العديد من الفاعلين " (٥١) ، غير أن هذه المنتديات لا تسمح للمواطنين بالمشاركة الفعالة فى الحوارات ، ويشكل التباين فى الوسائل المتاحة وتأثير فعل بعض

(٥٠) جريدة لوموند ٣١ أكتوبر ١٩٩٩ " أى مستقبل للوكالة الصحية الفرنسية ؟ ".

(51) Jobert.B " Rhétoriques politiques, controverses scientifiques et construction des normes institutionelles.Esquisse d'un parcours de recherché" In Faure. A, Pollet G, Warin.P La construction du sens dans les politiques publiques.Débats autour de la notion de référential.Paris, 1995, l'Harmattan,p21.

جماعات الضغط عراقيل أمام تحقيق عمل تعاونى (٥٢). إن المخاطر الغذائية تمثل "قضايا ذات حساسية بنيوية " أى قضايا تؤدى إلى رهانات اجتماعية ، فهى تؤدى إلى إشكاليات قوية وقضايا متعددة المجالات (٥٣). وتؤدى هذه الأوضاع الإشكالية إلى شن عملية التعبئة التى تعقب تناول القضية إعلامياً. وتنخرط حلبة المناقشة تدريجياً فى "ساحة" الفحوص والتقييم من خلال المنتديات وهيئات التنظيم. إن تحمل المسئولية يتمثل إذن فى نوع من " إلغاء القطاعات " من أجل ملاءمة القضية مع أساليب تدخل الهيئات السياسية - الإدارية وتحمل مسئوليتها من خلال تعبئة تكنولوجيات السلطة المعروفة بالفعل. والمقصود هنا هو عملية " تبريد " ينجم عنها عدم تسييس للقضية بترجمتها إلى لغة " الفحوص والتقييم ". ويمكن أن نستشف من هذه العملية مشهدين ، مشهد الأوضاع المعلنة التى من المفترض أن تفى بتوقعات " الشبكات المعنية بالقضية" ، ومشهد أساليب التدخل ، غير أنه ليس من الحتمى أن يكون هناك توافق بين التوقعات والحلول المنتظرة ، حيث تعتمد هذه الحلول على التحكيم الذى سيتم بين رهانات الأمن الصحى ، والتبادل الحر للمنتجات ، ورهانات إدماج الاقتصاد الوطنى فى السوق العالمى. وهكذا ففى قضية جنون البقر ، كان على الحكومة الفرنسية ، على الرغم من امتلاكها لتقارير الفحوص والتقييم العلمية والتى توصلت إلى أن رفع الحصار عن اللحوم البريطانية مازال مبكراً ، كان عليها العمل على إيجاد وضع توفيقى مع الحكومة الإنجليزية (٥٤) . إن هذه المنتديات ، مثلها فى ذلك مثل هيئات التنظيم ، لاتسمح بإرساء إطار متماسك للعودة إلى المحلية ، كما أنها لا تسمح بتسوية التناقض بين الحرص على الأمن والتبادل الحر للمنتجات. ويمكن إدراك هذا التناقض من خلال تحليل قانون الأمن الصحى الغذائى.

---

(52) Lepage.C " Révolution ou gadget dans le processus de prise de décision: les conférences de consensus?" La Gazette du Palais,21 mais 1998,p640.

(٥٣) للحصول على دراسة كاملة حول مفهوم " الحساسية " ، يمكن الرجوع إلى Chevallier.J "Qu'est - ce qu'une question sensible?" In CURRAP Questions sensibles.Paris,1998,PUF,pp 11-16

(٥٤) جريدة لوموند ٣١ أكتوبر ١٩٩٩,

أ- قانون الأمن الصحى الغذائى كتجسيد للتعارض بين المحلى والعالمى:

مع قانون الأمن الصحى الغذائى نجد تجسيداً للسمة المعقدة لسياسة تأطير المخاطر الناجمة عن حركة المنتجات. إننا أيضًا أمام إطار متغير ومتطور تؤيد فيه تعددية الفاعلين المتبعين لأهداف معينة إنشاء إطار معيارى. ولقد تضاعفت هذه السمة المتقلبة والمعقدة بسبب التناقضات فى تقارير الفحص والتقييم التى تم الاستناد إليها لدعم قرارات حظر المنتجات أو للتصدى للمقاطعات. وفى هذا الصدد أليس من أعراض هذا الاختلاف تلك البراهين التى ساقتها الأطراف المشتركة فى النزاع التجارى حول استخدام محفزات النمو للأبقار. فبينما يؤيد الأوروبيين – انطلاقًا من مبدأ الحيطة – أن الوضع المعرفى الحالى لا يسمح بالفصل فى شأن خلو هرمونات النمو من الضرر بالإنسان، فإن الأمريكيين والكنديين يعتبرون أن غياب أدلة مبرهن عليها علميًا تثبت وجود الضرر يدل على أن هرمونات النمو غير مضرة (٥٥). ويوضح هذا المثال التعارض بين سياستين تجاريتين محددتين تشيران بدورهما إلى تصورين خاصين عن السلع ومتى يتدخل البعد السيادى.

فى الحالة الأولى، وهى تلك الخاصة بالدول التى ترغب فى إرساء آلية مخففة لآثار العولمة، تستند السياسة التجارية على ضمان الأمن. فليس هناك قاعدة "مطلقة" لحركة السلع، وإنما حركة "محتملة" عندما يثبت خلو هذه السلع من الأضرار. إذن لم يعد المنتج ذلك الكيان المجرد، وإنما هو كيان معقد " يحمل فى طياته الأمن، والحماية الاجتماعية، والجسم البشرى، والبيئة، والعادات الغذائية"(٥٦). وهكذا يعنى الأمن

---

(٥٥) حول تطور هذه الأزمة انظر- Borianchon.S; Tamburini-Bonnefoy.C " OMC et viandes aux hormones.Un exemple de désaccord entre la Communauté Européene, Les Etats Unis et le Canada" La Gazette du Palais, 21 mai 1998,pp 652-655.

(56) Hermitte.M.A " Droit du marché, territoire et précaution."In Masclet.J (sous la direction) La communauté européene et l'environment.Actes du colloque d'Angers d'octobre 1994.Paris,1997, La Documentation Française,p 364.

الصحى الغذائى تنفيذ آلية تقييد حركة السلع والرقابة على جودتها ، حيث تمثل هاتان الوسيلتان الأساليب العملية للرقابة الصحية.

١- **إرساء الاستثناء الصحى:** فى حالة المخاطر الصحية ، تمثل العلاقة بالإقليم تجسيداً لسياسة المراقبة المرتكزة على الرقابة الصحية القائمة على العلاقة الخاصة بين الصحة والمكان. وتخضع هذه السياسة لهدف معين هو استبعاد أى مصدر للضرر وبخاصة السلع الغذائية ، الأمر الذى يعنى إرساء نوع من التحفظ على مبدأ التبادل الحر للسلع. وتتناقض إعادة تفعيل البعد المكانى مع افتراضات القانون الاقتصادى الذى يجعل من معطيات المكان عاملاً مهملاً [٥٧]. إن إلغاء البعد المكانى ، والذى ينظر إليه على اعتبار أنه انتقال من " نظام الفضاءات إلى نظام المنتجات " [٥٨] ، يؤدى إلى تحول فى دور الدولة والتى تنتقل من حامٍ الأرض أو فاعل فى امتلاك الأراضى لتصبح منظماً لاستخدام السلع داخل حيز سيادتها القانونية[٥٩]. ونتعرف هنا على أحد موضوعات علم اجتماع العلاقات الدولية ، ألا وهو الانتقال من حالة نزاع تكون فيها الدول الفاعل الأساسى وحيث لا يكون الاقتصاد إلا وسيلة لتأكيد السيادة إلى حالة نزاع أخرى لا تكون فيها الدول إلا مجرد مساعد لديناميكية اقتصادية والضامن لحرية حركة المنتجات. ولا يعد هذا التطور أمرا جديداً ، فمن نواحٍ كثيرة ليست الغزوات الاستعمارية إلا تجسيداً له ، غير أن فكرة الانتقال من نظام الفضاءات إلى نظام المنتجات تكون مثيرة للغاية عندما ينظر إليها من زاوية تطبيق قانون حظر دخول منتج داخل الفضاء القومى. وتصبح القدرة الفعلية أو المحتملة على رقابة بعض

---

(57) Hermitte.M.A " Droit du marché, territoire et précaution" In Masclet.J.C La Communauté européene et l'environment.Travaux du CEDCE.Paris, La Documentation Française.

(58) Lavenue J J " Du statut des espaces au regime des activités: observations sur l'évolution du droit international, 1996, no.2 pp409-452.

(59) Lavenue, J J, idem,p 410.

الأنشطة وبعض المنتجات التى يستطيع فاعلون آخرون ، من فاعلى الدولة أو من غير فاعلى الدولة ، إدخالها إلى الحيز القومى ، أو يرغبون فى ذلك ، تصبح أسلوباً لتنظيم آثار العولمة من زاوية إدارة العلاقة بين ممارسة الأنشطة وفضاء السيادة. وداخل هذه الفجوة يمكن أن يستقر قانون للسياسات العامة للأمن الغذائى يكون مفاده إدارة تدفقات المنتجات من خلال حصر مصادرها ومكوناتها.

لقد فرضت " إعادة " الصفة الإقليمية لسياسات الأمن الغذائى إعادة تعريف للحجر الصحى ، فإلى جانب العزل كان يجب وضع آلية قادرة على اتخاذ إجراء العزل فى حالة التشكك فى مكونات أو مصدر المنتج ، فالتأكد من سلامة المنتج يمثل فى الواقع امتداداً للحجر الصحى. لقد عرفت هذه الكلمة بعض الانتشار منذ فترة قصيرة ، حيث يعد هذا المفهوم نموذجًا للانتقال من تنظيم يرتكز على قبول المخاطر إلى تنظيم يرتكز على الحد من الشكوك ، بل ضرورة تحقيق المستوى الصفرى لها. ووفقًا لـ م. أ. إرميت M.A.Hermitte[٦٠] ، يغطى التأكد من سلامة المنتج ثلاثة استخدامات:

– أولاً ، هو وسيلة لإعادة تشكيل مكونات المنتج مع محاولة التوصل إلى عناصر كاشفة (جسم مُعدٍ ، بكتيريا...).

– ثانيًا ، أنه يمثل أداة للوقاية من المخاطر من خلال وضع قائمة بالمنتجات التى يخضع استخدامها للإعلان وهو استخدام شائع إلى حد ما فى مجال الصيدلة.

– وأخيراً فهو أسلوب للتقصى من أجل التوصل إلى المنتجات التى تمثل خطراً محتملاً على صحة الإنسان أو الحيوان.

ولقد تناول قانون ٩ يوليو ١٩٩٩[٦١] هذه المحاور الثلاثة سالفة الذكر وذلك بإرسائه نظام للمراقبة يؤكد إحكام الرقابة على الأسواق ويرسى إطاراً للفحص

---

(60) Hermitte.M.A " L'illicite dans le commerce international des merchandises" Travaux du CREDIMI, 1996.

(61) Loi no.99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. JO du 10 juillet 1999,p 10247.

والتقييم والإنذار ، حيث تم إنشاء لجنة لمراقبة المنتجات البيولوجية تابعة لوزارة الزراعة وإقرار شكل من أشكال المتابعة اليقظة "من خلال حث أى شخص لديه معرفة بأنشطة محظورة على الإدلاء بها" . ويخص هذا الشكل من التأكد من سلامة المنتج بصفة أساسية المنتجات النباتية المخلقة واستخدام الكائنات المحوَّرة وراثيًا.

إن الأمر يتعلق فى الواقع بأسلوب متناقض يهدف فى آن واحد إلى تحقيق أمن المنتجات ، ولكنه فى ظل ظروف معينة قد يصبح أداة رقابية على مدى مطابقة المعايير. ويمكن لنظام التأكد من سلامة المنتج أن يصبح أيضًا أداة لوضع معايير لأمن وسلامة السلع. وعلى النقيض من ذلك أمكن ، من خلال هذا الوضع ، أن تتدخل بعض أشكال التعبير المعيارى التى وضعها فاعلون غير حكوميين وإن كانوا يتدخلون تدريجيًا فى الإجراءات الوطنية لصالح إنشاء أطر دولية للتشاور تهدف إلى الحد من الحواجز الجمركية. إضافة إلى ما سبق يبرز قانون يوليو ١٩٩٩ التعاون من أجل إدارة القطاع بين متخذى القرار وممثلى القطاع ، حيث إن هذا القانون فى الواقع قد " قنن " أنظمة التأكد من سلامة المنتج التى أرساها ممثلو قطاع الماشية والتى تتمثل فى سجلات تربية المواشى ، وبطاقات وصفية لكل حيوان ، واستخدام الشارات الإلكترونية.

ويعد هذا القانون الجديد ، الذى عدل النظام الريفى ، نموذجًا للتطور نحو حكومة الأشياء التى تحدث عنها د. تورنى D.Torny(٦٢) ، إذ يتمثل الأمر فى عمل مزدوج: أولاً ، تجميع الأشياء داخل فضاء ما (الإقليم والأشياء الموجودة بداخله) من أجل المعالجة (الإحصاء ، التأثير ، ووضع المعايير) ثم التدمير أو الاستبعاد. وسيتحد هذان الإجراءان الصحيان مع وسائل جديدة للمعالجة وتخزين المعلومات مما يسمح بجعل إدارة هذه الأشياء أكثر فاعلية.

---

(62) Torny.D " La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses" Politix, no.44,1998,pp51-75.

إذن ترتكز الرقابة الصحية على فرضية مزدوجة تتمثل أولاً فى الإمكانية المتاحة لكل فاعل تابع للدولة لوقف حرية حركة المنتجات ، إذا ما قرر أن هناك ضرراً وشيكًا على حياة الأفراد ، وهذه الإمكانية معترف بها من حيث المبدأ من قبل كل الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق. وتتمثل ثانيًا بشكل ضمنى فى إرساء إجراءات إدارة الأزمات الخاصة والتى تتعدى مجرد الرقابة الصحية على الحدود. نقر إذن بفكرة وجود "خطر مستتر" داخل كل منتج. وعلى الرغم من اعتراف جميع الدول بأدوات الرقابة الصحية ، يظل هناك جدل أساسى فى المقابل حول جوهر هذه الأدوات ، وهنا تبرز تعددية التفسيرات وأساليب التقييم.

٢- صعوبة الاعتراف بالاستثناء الصحى: ليس من السهل تناول قضية الصعوبات التى يواجهها متخذو القرار فى جعل الرقابة الصحية معترفًا بها ، حيث تشكل هذه الرقابة أساسًا لسياسة الأمن الصحى الغذائى المخففة لآثار العولمة. ويمكن من خلال دراسة الحالة الفرنسية إبراز هذه الصعوبة. ونشير أولاً إلى أن إرساء إطار معيارى خاص بالأمن الصحى الغذائى يخضع لهدف مزدوج هو حماية صحة المستهلكين من ناحية ، وحماية المنتجات الوطنية من أى بلبلة قد تدفع المستهلكين المحليين إلى رفضها من ناحية أخرى ، إلا أن إضافة آلية للتحفظ على قانون الصحة وقانون الاستهلاك تسمح برقابة وحظر المنتجات التى يقرر أنها ضارة قد يتعارض سواء مع المعايير العامة أو اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. ويمكن فهم قضية الاستثناء الصحى من خلال الحيطة كمعيار ، إذ إنها تمثل " تطبيقًا عمليًا " لمبدأ الحيطة من خلال وقف حرية البيع والشراء والتنازل عن بعض المنتجات. إن المصلحة العامة تبرر هذا الوقف لأن الحيطة " (...) تتمثل فى الذهاب إلى ما هو أبعد ، سواء من خلال مضاعفة إجراءات الحماية إلى أكثر مما تعتبره الاحتمالية ضروريًا ، أو من خلال تبنى إجراءات حمائية ضد المخاطر غير القابلة للاحتمال. " [٦٣] إذن لا تتم

---

(63) Martin G.J " Précaution et évolution du droit" Chronique Dalloz, 1995, p 302.

الرقابة الصحية انطلاقًا من العناصر التى تثبت وجود خطر أكيد ، لكن يتم فى حالة نقص المعلومات. لذلك فعلى النقيض مما تثيره لجان منظمة التجارة العالمية من ادعاءات فيما يتعلق بقضية البقر المعالج بالهرمونات ، كان غياب المعطيات هو الذى أدى إلى إرساء إطار تحفظى ، وليس وجود معطيات تثبت أن هناك خطراً أكيداً وقابلاً للقياس (٦٤). وحيث إننا فى مواجهة مخاطر دائمة التطور والظهور وتتعدد بشأنها الشروح والتفسيرات ، فإن العلم الحديث ، كما يوضح ك. بوبر(*) **K.Popper** ، يتميز بتعدد الحقائق وتكاثر الشكوك. ففى جميع حالات النزاع التى تتعارض فيها تجمعات الدول أو الدول يؤدى تطبيق الاستثناء الصحى إلى تعارض تصورى لتفسير وبناء معايير مخالفة لقواعد التبادل الحر. ففى التصور الأول يجب أن تكون حركة المنتجات قاعدة مطلقة إلى أن تأتى إحدى الدول بدليل قاطع على وجود ضرر ما(٦٥). أما فى التصور الثانى ، ذلك الخاص بمؤيدى الاستثناء الصحى ، فإن عدم وجود معرفة ثابتة يعد كافياً لتأييد إجراءات الحماية. وفى وسط هذا التعارض ، تطرح قضية المسئولية عن الدليل. فوفقًا للإجراء المطبق حاليًا فى إطار اتفاقيات منظمة التجارة العالمية ، يقع على عاتق من يعتبر الشك أساسًا لتوقيع الحظر أن يسوق الدليل. أما مؤيدو أهمية الأمن الصحى فيؤكدون أن على المُنتِج تحمل مسئولية إثبات أن منتجه خالٍ من الضرر. وفى رأى م. أ. إرميت ، قد يكون عكس النظام أكثر ملاءمة لتحمل مسئولية الشك بشأن الأبحاث الجديدة (٦٦) ، وهو إجراء غير مدرج فى جدول الأعمال. ولذلك

---

(٦٤) حول مناقشات ونتائج فرق الخبراء ، يمكن الرجوع إلى تحليلات Blin.O " La politique sanitaire de la Communauté européene à l'épreuve des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce: le contentieux des hormones" In Revue Trimestrielle du Droit Européen, vol 35, no.1, 1995, pp 43-57

(*) فيلسوف العلم المعروف كارل بوبر (١٩٠٢ فيينا–١٩٩٤ لندن) (المراجع)

(٦٥) سنشير إلى أن كل بروتوكولات الفحوص غير مقبولة ، الاختبار الوحيد المقبول هو الذى يمكن الحصول عليه من خلال تجربة مزدوجة بحيث يتم التوصل إليه من اختبارات الدولة المستقبلة ويتم الحصول على مماثل له من اختبارات الدولة المصدرة.

(٦٦) Hermitte.M.A " Droit du marché, territoire et précaution." Op.cit, p366.

فإن وضع المعايير والشهادات الملصقة سيشكل تصديًا لخطر " تمرير " المنتجات التى يمكن أن تمثل تهديدًا على الصحة وعزوفًا من المستهلك عن المنتج المحلى. غير أن " تطويق " المنتجات " الخطيرة " بالبطاقات الملصقة هو نفسه إجراء غير فعال ، وخصوصًا داخل الفضاء الاقتصادى الأوروبى ، حيث إن المُصنِّع الذى ينتمى إلى دولة من دول الاتحاد ليس مضطرًا إلى احترام بطاقات الدولة المستقبلة للمنتَج (٦٧). وفى المقابل ، فإن المشغلين الأكثر قوة ، والذين بفضل قدرتهم على فرض مرجعياتهم على شركائهم سواء المنفذين من الباطن أو المنفذين بالطلب ، يمكن ، عمليًا ، أن يفرضوا معاييرهم التى تبدأ شيئًا فشيئًا فى التدخل فى الإجراءات الوطنية لوضع المعايير. وفى هذا الصدد ، فإن قضية الإضافات الغذائية والمنتجات المشتقة من الحيوانات (وبخاصة المواد الجيلاتينية) تعد نموذجًا للعلاقات بين وضع المعايير والأمن الصحى. وفى الواقع ، لا يتحقق نظام التأكد من سلامة المنتج ، والذى يعد تقنية أخرى للسلطة ، بالشكل العملى الكامل ، إلا فى ظل وجود حد أدنى من الاتفاق حول المعلومات الإجبارية التى يجب إعلانها للمستهلكين ، وهنا أيضًا يجب أن يكون هناك تحديد دقيق عن أى معلومات تمكنهم من الاختيار الحر اعتمادًا على المعلومات الموثوق بها. وترتبط إدارة الفجوة بين سياسة عامة للأمن الصحى والأمن الغذائى بصفة أساسية بإعادة تفعيل الدولة الحامية والتعهدات بالتبادل الحر ، والتى تتجسد فى عملية نزع الملكية الذاتى ، والتى تؤثر بشكل مباشر على إرساء إطار معيارى. وهذا الإطار يجب أن يتبنى هدفين يصعب التوفيق بينهما ، أولهما أمن الأفراد وثانيهما شفافية وسيولة المعاملات. ويتضاعف هذا التناقض بسبب الشك العلمى المرتبط بمخاطر التنمية. وعلى النقيض من القوانين الأخلاقية للعلوم البيولوجية الصادرة فى يوليو ١٩٩٤ ، حيث تم تجريب شكل من أشكال القوانين التطورية للأخذ فى الاعتبار التحول الطارئ على مجال

---

(67) CJCE, arrêt Jogeneel Kaas du 7 février 1984, aff 237/82, Recueil,p 483.

التدخل ، فليس من السهل هنا تطبيق معايير يتغير فحواها وإطارها وفقًا للأبحاث الجديدة. إن طبيعة الإطار ، ولا سيما الصلة بين المستوى الوطنى والمجموعة الأوروبية والمستوى العالمى ، يحول دون أخذ هذا التشكك فى الاعتبار ، كما أنه لم يعد بإمكان الحصار أو الحجر الصحى محاصرة وتأمين "الفضاء السياسى الصحى". إذن ، يمكن لفعل الدولة أن يصبح محفزًا لرأى ما ومكونًا له. ووفقًا لـ س.أ. موران **C.A.Morand** فى مقولته "الفعل يطابق القول" ، فإن الدولة ، نظرًا لعدد من الالتزامات ، لا يمكنها استخدام أدوات التدخل التقليدية المتمثلة فى (الحظر / التصريح ، التصريح المراقب ، الإنشاء الخاضع للإعلان ... إلخ). إلا أنه يمكن لها أن تتصرف من خلال "إجراءات مادية" يمكن أن يكون لها آثار على البيئة أو على حالة ما يتم إدارته [٦٨]. إن انتشار المعلومات عن عوامل المخاطر والمنتجات الضارة ، وكذلك انفتاح الفضاء العام على المجموعات المناهضة لآثار العولمة يشكل أساليب للفعل تسمح للدولة بالحصول على مواقف معينة من قبل المواطنين دون اللجوء إلى المعيار الملزم. ويترتب مباشرة على مبدأ " الفعل يطابق القول " ثلاثة أنماط من الأدوات وهى: الإجراءات الداخلية ذات التأثير الخارجى ، والأفعال ذات التأثير على البيئة البشرية ، وإجراءات الفحص والتقييم ذات الأثر المعيارى [٦٩]. وتعد الفئة الأولى مثيرة جداً للاهتمام ، حيث أوضحت قضية الدم الملوث أن الالتزام بالإفصاح عن البيانات الذى فرضته الدولة على نفسها أمر مطلوب بالتالى لكل الفاعلين الذين قاموا بالمناورة بمنتجات تحمل خطراً قد يقع فى وقت غير معلوم. أما الفئتان الثانيتان ، فتمثلان الطريقتين النموذجيتين لفعل الدولة دون اللجوء إلى المعيار الملزم. وهكذا فقد شكل الأمن الصحى الغذائى فى هذا الصدد حقل اختبار لهذا الشكل من التدخل. لقد طالبت الهيئات الصحية ، دون اللجوء إلى حظر أى منتج ، بوضع بطاقة " إخبارية " تسمح للمستهلكين بالامتناع عن

---

(68) Morand,C.A Le droit néo-moderne des politiques publiques. Paris, 1999.LGDJ,p176.

(٦٩) المرجع السابق ، ص ٣٨ والصفحات التالية.

الشراء. وكان يمكن لهذه الهيئات أن تتصرف من خلال تحديد بؤرة الخطر وأن تستلزم فى نفس الوقت التأكد من سلامة المنتج ، فالمقصود إذن هو الحصول على موقف من قبل المستهلكين كان قد سبق توجيهه إلى اتجاه معين. وفى النهاية تشكل إجراءات الفحص والتقييم ذات الأثر المعيارى الأداة الأكثر اكتمالاً فى تأطير المواقف ، حيث يتعلق الأمر بتعبئة المعرفة مما يفرز بشكل مباشر نظاماً للمعايير(٧٠) ، إذ إن إدارة الأزمات الصحية تمثل حالة جديدة بالملاحظة لاستخدام الفحوص العلمية والعلاقات بين متخذى القرار والخبراء. ويوضح لنا التطور فى الموقف الفرنسى إزاء إدارة ملف البقر البريطانى التأثير الحقيقى للفحوص ، حيث كان الموقف الرسمى يتغير كلما تغير موقف الخبراء. فبعد أن وافقت الحكومة الفرنسية على رفع الحصار مع فرض بعض الشروط ، عادت من جديد إلى فرض الحظر على تسويق البقر الإنجليزى ، عندما قدمت إليها معلومات جديدة تؤكد حضانة الحيوانات السليمة للمرض لفترة طويلة وانتقال المرض من البقرة إلى العجل الصغير.

إن المطالبة بالحماية ، وهو ما قصدناه بالـ " دعوة لتدخل الدولة " تشكل أحد مظاهر إدارة آثار العولمة . إن فكرة تفريغ دور الدول تتجاهل قدرة الهيئات على تحقيق تعديل فى المواقف من خلال إنشاء هيئات للتنظيم بعيداً عن الدولة ، وتوجد كمكان لإجراء المعاينات والفحوص والتقييم بعيداً عن ضغط المصالح. وتشكل هذه الهيئات عاملاً لعودة القرار إلى المستوى المحلى وعودته إلى يد الدولة. إنه تحول متناقض ، فإلغاء التنظيمات والعولمة ينتجان شكلاً جديداً لتدخل الدولة وتعبيرات معيارية جديدة.

---

(70) Castel.R " Savoirs d'expertise et production des normes " In Cahzel. F et Commaille. J Normes juridiques et regulation sociale.Paris, 1991, LGDJ, p 177 et suivantes.

الخاتمة :

لقد كان الاستثناء الصحى ، باعتباره إطاراً للتحفظ ، حجر الزاوية لكل الإطار المعيارى للأمن الصحى الغذائى ، حيث لا يمكن للقانون الغذائى ، الذى يعد مصدراً لتكنولوجيا السلطة وفى الوقت نفسه دليلاً على إرادة الرقابة والعودة إلى المحلية ، أن يحقق فاعلية على المستوى الوطنى والإقليمى فى غياب هيئة عالمية للأمن الصحى. وتعنى العولمة ، من وجهة نظر المدافعين عنها ومتملقيها ، غياب الحواجز والتلقائية ، فالأزمة أو الكارثة تثير الخوف والرغبة فى الانطواء. أليس تجاهل بعض الشركات العالمية للأبحاث البيولوجية تحت ضغط الرأى العام صورة من صور المشاركة فى الحكم نتيجة للشعور بالقلق. ويفسر الضغط الذى تمارسه الشعوب والمجموعات المنظمة انتشار الإجراءات التى تهدف إلى خلق سد معلوماتى وإلى توجيه المواقف بحيث تستمر الدولة الحامية. لقد أصبح الالتزام بالإفصاح عن البيانات فيما يتعلق بالصحة والأمن الصحى الغذائى تصرفًا مركزيًا لشكل جديد من أشكال الحماية ، ففى إطار العلاقة بين الوطنى والعالمى قد لا تتجسد عودة بعض السلطات إلى المحلية فى أطر التنظيم ، بينما يمكن لتوجيه المواقف أن يؤدى إلى العودة إلى المحلية وخلق معادل تعويضى لآثار العولمة.

المراجع :

BAYLE, N, MALAIT, M.J, LAPERROUSAZ, P., »Comment les industriels mènent la guerre aux OGM ? «*L'Usine Nouvelle*, n° 2689 du 27 mai 1999, pp 2 - 14.

BIGO, D »Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude. «in *Cultures et Conflits.* ?20-21 à partir du site www.multitimania.com/cetc/200ucr

BLIN, O., »La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce: le contentieux des hormones. «In *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol 35, n* 1, 1995, pp 43 - 57.

BOY, D., »Les biotechnologies et l'opinion européenne. «*Futuribles, n°* 1, 1999, pp 37 - 56.

BORIANCHON. S ; TAMBURINI-BONNEFOY. C »OMC et viandes aux hormones. Un exemple de désaccord entre la Communauté Européenne, les Etats Unis et le Canada. «*La Gazette du Palais*, 21 mai 1998, pp 652-655.

BOURGOU, T., *L'Etat et la science en France sous la Cinquième République. Analyse de l'évolution du modèle français de politique de la science et de la technologie.* Thèse de Doctorat en Droit, Lyon 3, 1997.

BOUSSARD, I., *Les agriculteurs et la République*. Paris, 1990. Economica, pp 111 - 115.

CASTEL R., »Savoirs d'expertise et production des normes. «In Chazel. F & Commaille. J *Normes juridiques et régulation sociale.* Paris, LGDJ, collection »Droit et société «,1991. p 177-188.

CHEVALLIER, J., »Qu'est-ce qu'une question sensible ? «In CURAPP *Questions sensibles*. Paris, 1998, PUF, pp 11-16.

DUCLOS N., »Les organisations professionnelles agricoles et l'environnement. «In *Ecologie Politique*, n° 23, automne 1998, pp 77-93.

DUCLOS, D., »La science absorbée par la commande administrative «In Theys. J et Kalaora. B La *Terre outragee.*

Les experts sont formels. Editions »Autrement «, série: science et société, Paris 1992, pp 170 - 187.

HERMITTE, M A., »Droit du marché, territoire et précaution «In Masclet. J C *La communauté européenne et l'environnement.* Travaux du CEDCE. Paris, La Documentation Française, 1997, pp 361-382.

HERMITTE, M. A ; NOIVILLE, C., »La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement: une première application du principe de prudence. «*Revue Juridique de l'Environnement,* n° 3, 1993, pp 391-394.

JOBERT, B., »Rhétoriques politiques, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche. «In Faure.A, Pollet.G, Warin. P *La construction du sens dans les politiques publique. Débats autour de la notion de référentiel. Paris,* 1995, l'Harmattan, pp 13-23.

JOBERT, B., »Etats en interaction «In *L'Année de la régulation,* vol 3, 1999, pp 77 -85.

JURDANT, B., »Vulgarisation scientifique. La science est - elle un bien public ? «In Witkowski. N *L'Etat des sciences et des techniques.* Paris, 1991, La Découverte & FPH, pp 101-103.

LAGADEC, P., *Le risque technologique majeur. Paris, Pergamon* Press, 1981.

LASCOUMES, P., L 'éco-pouvoir. Environnement et politique. Paris, l'Harmattan, collection »Ecologie et société «, 1994.

LATOUCHE, S., *Les dangers du marché planétaire.* Paris, Presses de Sciences Pô., 1998.

LAVENUE, J.J, »Du statut des espaces au régime des activités: observations sur l'évolution du droit international. «*Revue Belge de Droit International,* 1996, n° 2 pp 409 - 452

LEPAGE, C., »Révolution ou gadget dans le processus de prise de décision: les conférences de consensus ? «*La Gazette du Palais,* 21 mai 1998, pp 639 - 640.

LLORY, M., *Accidents industriels: le coût du silence.* Opérateurs privés de parole et cadres introuvables. Paris, L'Harmattan, 1996.

MARTIN, J. P., »La confédération paysanne entre contestation traditionnelle et nouvelles propositions. «In *Sciences de la Société,* n° 45, octobre 1998, pp 27-42.

MATTEÏ, J.F., *De la vache folle à la vache émissaire. Rapport d'information de la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie spongiforme bovine.* «Rapport n* 329, sous la direction de. Direction des journaux officiels, 1997.

MOREAU - DEFARGES, P., »Les différents modèles d'Etats concurrentiels «In Lenoir. R et Lesourne. J *Où va l'Etat* ? 1992, Paris, Le Monde Editions, p 141-155.

RABEHARESOA, V., »Science, politique et grand public. La médiatisation du risque climatique. «In *Sciences de la société,* n° 41, mai 1997, pp 19 - 38.

RICHARDSON, J., »Approches de la décision politique nationale et européenne fondée sur l'acteur: communauté de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques. «In Le Gales. P; Thatcher. *M Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy net\vorks.* Paris, 1994, l'Harmattan, collection »Logiques Politiques «pp 167-191

ROQUEPLO, P., »L'expertise scientifique, consensus ou conflit «In Theys. J et Kalaora. B *La Terre outragée. Les experts sont formels.* Paris, 1992, Editions »Autrement«, série: »science et société «, p 158-168.

ROQUEPI.O, P., *Pluies acides: menaces pour l'Europe.* Paris, Economica, 1988.

ROSENAU, J. N »Les processus de la mondialisation:retombées significatives, échanges impalpables et symbolique subtile «In *Revue Etudes Internationales,* Vol 24, n° 3, septembre 1993, pp 497-512.

ROUBAN, L., »La science et la technologie, politiques publiques. « *L'Année Sociologique*. Vol 40, n*2 , 1990, pp 73 à 96.

ROUBAN, L., *L'Etat et la science. La politique publique de la science et de la technologie*. Paris,CNRS, 1988.

SANS, P. et FONTGUYON (de). G-, »Choc exogène et évolution des formes organisationnelles hybrides. Les effets de la »crise de la vache folle «sur la filière viande bovine. «In *Sciences de la société*, n° 46, février 1999, pp 173 - 189.

SENAT, *Le contrôle de sécurité des produits destinés à l'Homme en France*. Rapport d'information n* 196 / 1997, cf. notamment le chapitre 2, 11e partie. Document disponible sur le site www. sénat, fr

TORNY, D., »La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des chose. « *Politix,* n°44, 1998, pp 51-75.

نحو إعادة تشكيل

الجماعات المعرفية فى أوروبا[1]

فيتوريو أوجياتى

جامعة أوربينو

١ - تمهيد :

عند قراءة الصحف والمطبوعات المتخصصة ندرك - كما لاحظ روبرتسن وكوندكر Robertson et Khondker - أن العولمة كما تم تعريفها لا تلبى التوقعات الحالية للمجتمع العلمى. وندرك فى الواقع أن بلاغة العولمة ترتبط بتبسيط التعقد الاجتماعى بهدف تطوير رؤية بالأحرى هوليستية(*) للعالم و/أو للنماذج المتشابهة. وهكذا يبدو أنه يمكن الوصول إلى درجة من جدوى التحليل ومنفعة التفسير لهذا المفهوم، إذا ما استخدمناه - على النقيض - للنظر بطريقة نقدية إلى قضية تعقد المجتمع على أنها مشكلة مثيرة للجدل (السمة الفريدة، والخاصة، والمتنوعة)، على سبيل المثال لتفسير وتوضيح ليس فقط الحقيقة الحتمية للتعددية والنزعة المحلية ، لكن أيضًا البعد العالمى لما هو محلى (روبرتسون، كوندكر، ١٩٩٨).

حتى هنا والقضايا الأكثر إثارة للاهتمام حول هذا التصور التفكيرى قد تناولت الفضاءات الإقليمية. وداخل هذه الأطر المرجعية، فغالبًا ما كان ينظر للأشكال

---

(١) قام بترجمته من الإنجليزية سيلين باربييه، جنيف.

(*) كلمة هوليستية تعنى شمولية ؛ أى الرؤية التى يتم من خلالها تجميع العناصر المتفرقة والمتنوعة. والهوليستية مذهب فلسفى ينظر إلى الإنسان فى مجمله (المترجمة) .

الحضارية على اعتبار أنها بنيات أو عناصر إما للمقاومة وإما للتقدم. وفى هذا المقال سوف أتناول هذه القضية بعمق - كما يفعل الباحثون غير الغربيين الذين يتناولون الآثار الأصلية - كما سوف أقوم بدراسة إطار إقليمى معقد لكن "متقدم" ، ألا وهو الاتحاد الأوروبى.

يتمتع الاتحاد الأوروبى بهوية متعمقة الرسوخ فى التاريخ، وهى هوية خاصة تنتج عن مجموعة من المتغيرات العالمية والإقليمية، تنطلق من المستوى المحلى إلى العالمى مرورًا بالمستوى القومى والقارّى والغربى. وعلى الرغم من ذلك، ولأسباب عديدة سوف أتناولها بالشرح لاحقًا، سأعتبر هنا أن القيم والمصالح التى طورتها ودافعت عنها الدول - الأمم الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى ذات مستوى" إقليمى" ضمنيًا. وفى هذا الإطار الإقليمى سوف أعرض أيضًا منطق النظام المؤسسى للتصديق على المعارف والاعتراف بها ، على اعتبار أنه شكل حضارى خاص، أى المعايير التقليدية "المستقلة نسبيًا" للمؤسسات الجامعية والمؤسسات المهنية.

ويقترح هذا المقال دراسة " صدمة " هياكل وسياسات السلطة بالمعنى الذى يجب أن يواجهه النظام اليوم. وبمعنى آخر فالمقصود هو دراسة كيف وإلى أى مدى السعى إلى الهيمنة التنظيمية - الذى يواجه اليوم المؤسسات العامة للدول - على الأمم والمؤسسات التجارية، سواء على المستوى المحلى أو على المستوى الدولى، من أجل السيطرة على الإنتاج الثقافى- يعيد النظر فى الطريقة التى يقدم بها من جديد النظام الجامعى / المهنى منتجيه ، أى الجماعة المعرفية الأوروبية.

٢- سياسة تغيير الأوضاع فى الاتحاد الأوروبى ومشاركة النظم المهنية ونظم التعليم العالى:

منذ القدم، وكما يعرف الجميع تتبع عملية وسياسة البناء الأوروبى خطين موجهين رئيسيين هما : أ - جعل أوروبا كيانًا جغرافيًا سياسيًا دفاعيًا (دون صراعات داخلية أو عداء خارجى) على المستوى القارى فى مواجهة العالم . ب - النظر إلى أوروبا على اعتبار

أنها منتدى مؤسسى قادر على التسوية السلمية لمشكلات التحديث الداخلى التى تواجهها الدول الأعضاء. وعلى المستوى القومى اقتضى اتباع هذين الهدفين الاستراتيچيين أمرين : أولاً : أن يتم بالتفاوض إلغاء الضغوط الإقليمية والإجراءات الاحتكارية، بما فيها الإجراءات التى تتضمن سيادة الدولة، ثانيًا : أن يتم، عن طريق التفاوض أيضًا، تحويل الإدارة السياسية للموارد المحلية إلى هيئات مركزية معينة فى الاتحاد الأوروبى.

ولقد تم تحقيق هذين الهدفين حتى الآن بفضل سياسة" تغيير الأوضاع" التى يشترك فيها عدد متزايد من الأعضاء من النخبة القومية. وإضافة إلى ذلك فمن أجل الإسراع فى تحقيق أثر مثل هذه السياسة والتوسع فيها، ليس فقط على المستوى الرأسى لكن أيضًا على المستوى الأفقى، تبنى الاتحاد الأوروبى مجموعة من الإجراءات القانونية التى تلعب اليوم دورًا حاسمًا، والتى يمثل فيها القرار رقم ٨٩/٤٨ الخاص بالاعتراف المتبادل بشهادات التعليم العالى حجر الزاوية دون شك.

يهدف هذا القرار – لأول وهلة – إلى ضمان الصلاحية المتبادلة لشهادات المعرفة والمهارة التى تمنحها مختلف الجامعات (العامة) والمؤسسات المهنية (التى تدعمها الدولة) فى الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى، وذلك بهدف تيسير الحراك الاجتماعى والاندماج على المستوى القارى.

وعلى الرغم من ذلك، إذا ما درسنا هذا القرار عن كثب، سندرك أنه يهدف أيضًا – وقبل كل شىء – إلى الحفاظ على ثروة رأس المال البشرى، والثقافات والمؤسسات التى تسم أوروبا وتجعل منها نموذجًا فريدًا **sui generic** للحضارة. وفى الواقع فإن هذا القرار، بإقراره الاعتراف المتبادل بالشهادات، لا يضمن تأمين المستقبل فقط، لكنه يدعم أيضًا المزايا التقليدية (تداخلها البينى) التى تتمتع بها رسميًا نفس هذه الجامعات والمؤسسات المهنية بالفعل، انطلاقًا من كونهما فاعلين شبه مستقلين فى الدولة – الأمة، سواء على المستوى المحلى أو المستوى العالمى.

لقد سبق أن سنحت لى الفرصة أن أتناول الطريقة التى يتم بها اليوم تنفيذ هاتين الإستراتيچيتين فى إطار القانون، حيث تمحور تفكيرى على التعليم العالى، وعلى

الأنظمة – الأدوار (أولجياتى، ١٩٩٦، ١٩٩٩). وفى هذا المقال سوف أتوسع فى مجال دراستى مركزًا على تيارات امتدت على مدى فترات أطول بكثير، الأمر الذى يبدو أنه سيؤدى إلى نظام مرجعى جديد تماماً.

٣- النظام المؤسسى للشهادات المهنية فى أوروبا (تاريخياً):

سواء كان النظام المؤسسى لصلاحية المعارف فى أوروبا ممثلا بالعاملين به أو بهيكله، فهو يضم الجامعات، التى تغطى الحصول على المعرفة الرسمية، وتكوينها، والرقابة عليها، والمؤسسات المهنية، التى تشمل إعادة الإنتاج ورقابة النوعيات المتخصصة والمهارة العملية فى ميدان التطبيق.

وترجع الآثار العظيمة لهذه المؤسسات إلى أكثر من تسعة قرون، كما يعود تأثيرها الثقافى إلى عدة آلاف من السنين، فمنذ حوالى ١٥٠ سنة، فى عصر هامبولد وهيجل **Hamboldt et Hegel** سبق أن تم تعريف واعتبار هذين التشريعين الرسميين على أنهما من احتكارات الدولة، كما تم توجيه أعمالهما نحو القطاع العام لخدمة الدولة – الأمة. وكانا يمثلان أدوات" اسمية" ، أى إصدار الأوامر الخاصة بالقضايا العامة ذات البعد الاجتماعى، على سبيل المثال توزيع العمل أو التقسيم الطبقى الاجتماعى. ويستند الفرق الوظيفى بين هذين التشريعين على التمييز الواضح بين النظرية (التعلم) من ناحية، والممارسة العملية (المهارة) من ناحية أخرى، هذا التمييز الذى يسمح بتحييد المخاطر المرتبطة – وإذا ما استعرنا تعبير فيبر – بتجسيد الاختصاص غير المتماثل والمنضبط والنخبوى. وبصفة عامة فوظيفة هذين التشريعين ترتكز على الأولوية المعطاة للقيمة الاسمية الخاصة بأداء الخدمة على أكمل وجه **locatio operarum**، فى مقابل أولوية سعر السوق الخاص بنتائج الخدمة **locatio operis**، بهدف دقة تحديد الفرق بين المنطق والأهداف العلمية من ناحية، والاقتصادية من ناحية أخرى.

وعلى الرغم من ذلك فإن ترابطهما المنهجى يفترض وجود مهمة ذات طابع عالمى بحق، وهى رسالة حضارية وموحية وتقدمية طويلة المدى على المستوى العالمى تقوم

على: أ – تطوير برامج بناء الدول – الأمم، ب – تطوير الملاحظة النقدية الذاتية للضمير القومى، ج – تطوير الهيمنة السياسية للصفوة القومية.

ولهذا السبب دائمًا ما ساهم النظام – سواء باعتباره هيكلاً تقنيًا أو باعتباره شبكة اجتماعية – مؤسسية – فى تنفيذ استراتيچية جغرافية – سياسية محددة تتمثل فى تكوين ظروف اجتماعية عامة تحقق السيطرة التنظيمية على القيم والمصالح القومية / الغربية أوروبية المركز (والخاصة بكتلة تاريخية معينة) داخل القارة كما فى خارجها (بونفكيو Bon Vecchio، ١٩٨٠ ؛ سوسا سانتوس Soussa Santos، ١٩٨٩).

ومما لا شك فيه فقد نجحت هذه الاستراتيجية الطموح حتى فترة الثلاثينيات، ويرجع هذا النجاح جزئيًا إلى حقيقة أن التشريعين يستفيدان من الهيمنة المسلم بها للقانون القومى باعتباره ممارسة / إيديولوجية ضرورية للعلاقة السائدة : السلطة/ المعرفة. لكن بدءًا من الثلاثينيات قامت بعض التغيرات الجذرية، سواء على المستوى الاقتصادى أو على المستوى السياسى، بتعديل الأطر القومية وهياكل الدولة، بحيث إن كل دعامة من الدعائم المذكورة سلفًا، بل وأيضًا النظام بأسره قد أطاحت بها عاصفة هذه الاضطرابات التاريخية.

إن ظهور الشركات التجارية الخاصة القوية شبه المستقلة وغير المنتمية إلى وطن معين ، التى لا ترتبط بالضرورة بإطار إقليمى / سياسى معين ، والتى تتصرف باعتبارها الفاعل الاقتصادى / السياسى الجديد والرئيسى فى هذا الكوكب (كنتيجة لتراجع الدول – الأمم الأوروبية بعد فقدان مستعمراتها)، قد أثار قضية "المثقفين" degli intellettuali - إذا ما استعرنا اللفظ الذى استخدمه جرامشى (*) Gramsci . وبمعنى آخر قضية المواقف "العضوية" للمثقفين الأوروبيين وأدائهم إزاء المكافآت الرمزية والمادية التى تمنحها سواء المؤسسات القومية التقليدية (العامة التى تتمتع بالشرعية السياسية)، أو تلك المؤسسات الجديدة (الخاصة والرأسمالية).

(*) هو المفكر ورجل السياسة الإيطالى أنطونيو جرامشى (١٨٩١–١٩٧٣) (المراجع).

ومنذ الحرب العالمية الثانية لم تحل مشكلة المثقفين فى أوروبا، بل تعقدت واتسعت بسبب ظهور معايير جديدة. وهكذا، أدى تكثيف هذه المؤسسات الخاصة لأعمالها الداخلية فى مجال بحوث التكنولوجيا المتطورة ذات الهدف الربحى وتضاعف مراكز الإعداد والتدريب التابعة لها (كنتيجة لاتفاقيات تخفيض تكاليف الصفقات وإنشاء شبكات الاتصال) إلى خلق ظروف معرفية جديدة تمامًا فى مجالات المعرفة والمهارات المهنية، الأمر الذى سيترتب عليه آثار تدميرية على أداء الجامعات من ناحية ، والمؤسسات المهنية من ناحية أخرى.

وإذا أخذنا فى الاعتبار الآثار الأكثر أهمية المترتبة على هذه الحقيقة، فإن الاعتراف الرسمى الذى قام به رؤساء أعرق الجامعات الأوروبية فى أثناء العيد الـ ٩٠٠ لجامعة ألما ماتر ستوديوروم Alma Mater Studiorum الذى عقد فى بولندا عام ١٩٨٨، بأن النظام الجامعى قد فقد احتكاره التاريخى للبحث العلمى والتعليم العالى – هو أمر ذو دلالة واضحة. وبعد عشر سنوات، وفى برلين، فى أثناء انعقاد الجمعية العمومية لاتحاد الجامعات الأوروبية، ذهب هؤلاء الرؤساء إلى حد إعلان أن هذه الجامعات سوف تفقد على الأرجح دورها كموجه للثقافة، ذلك أن" القيمة المضافة" لشهاداتها لا تستطيع منافسة المزايا الجوهرية، والاستثمارات الضخمة، والفاعلية التنظيمية، والنتائج العلمية التى يمكن أن تنتجها مراكز البحث التابعة للمؤسسات التجارية (المراكز البحثية للمؤسسات التجارية CRE، ١٩٩٨).

وإذا كانت الجامعات الأوروبية مهددة، فإن المؤسسات المهنية التى تدعمها الدولة مهددة هى الأخرى. ففى الواقع لم تعد هذه المؤسسات تؤدى بحق وظيفة تربوية/رقابية، وهو الأمر الذى أشارت إليه المناقشات الأخيرة حول الأخلاق المهنية (أولجياتى، ١٩٩٨)، كما أنها لم تعد المحرك وراء التنشئة الاجتماعية / الدمج، وهو ما أوضحته أيضًا المناقشات حول التطفل المهنى، ونقص كفاءة التفويض، والفعالية العلمية الاجتماعية ...إلخ. وفى مواجهة هذه الأنظمة الجديدة للخبرة متعددة التخصصات والموجهة نحو السوق، انتهى الأمر اليوم إلى إعادة النظر فى جدوى هذه المؤسسات بالنسبة إلى المجتمع (أولجياتى، ١٩٩٥ : ١٩٩٩).

إذن، لم يعد من الممكن أن ندفن رءوسنا أو نتجاهل الحقيقة، فمن حيث الهوية الثقافية والتخصص التقنى والانتماء السياسى، فإن الأجيال الجديدة من الجامعيين والعلماء الأوروبيين - الذين يمثلون النواة الصلبة لرأس المال البشرى للنخبة الأوروبية - على وشك أن تفقد الصلة "العضوية" التقليدية التى تربطهم بالمؤسسات الرسمية التى جسدت وطورت، على مدى قرون، أعرق قيم الحضارة الأوروبية. إنها فى الواقع تنجذب شيئًا فشيئًا نحو أسلوب جديد لإنتاج المعرفة، ذلك الذى يعتمد على سياسات المؤسسات والموجه نحو الربح وليس القيم والمناهج العلمية.

٤- مطالب السوق من عملية هدم ما وتصفية ما:

من أجل فهم أفضل لهذه الظاهرة ، من المناسب أن ندرس عن كثب السياسة البحثية للمؤسسات التجارية الكبيرة خلال العقود الأخيرة، وبهذه الطريقة ستبدو لنا الضغوط التى تواجهها اليوم المؤسسات الأكاديمية والكيانات المهنية الأوروبية أكثر وضوحًا. ولنبدأ أولاً بعرض وضع المؤسسات الأكاديمية، ثم نتناول المؤسسات المهنية لاحقًا.

كما يعرف الجميع كان على الجامعات الأوروبية منذ نشأتها أن تقوم بثلاث وظائف من أجل استمرارية وجودها وتبريره فى مواجهة المجتمع فى مجمله، وهذه الوظائف هى : ١ - تشجيع البحث العلمى، ٢ - إعداد الباحثين باعتبارهم منتجين مميزين، ٣ - توفير الإعداد والتعليم لأعضاء منتخبين من المجتمع، وكل ذلك يتم وفقًا لمعايير" علمية" معطاة (ياسبرز Jaspers، 1993).

فى عام ١٩٨٧، أى عام قبل العيد الـ ٩٠٠ للجامعة الأوروبية الأولى السالف ذكرها، طالبت منظمة دولية مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE بوضع نظام أكاديمى، لا يقوم على المنطق الخاص بالجامعة (الاستقلالية العلمية الانعكاسية) وإنما يعتمد على المتطلبات الجديدة" للعولمة" الاقتصادية. وهكذا وضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية قائمة بالأولويات الجديدة الواجب اتباعها، والتى تضمنت المهام التالية : توفير تعليم عالٍ، وإنتاج أيدٍ عاملة عالية الكفاءة، وإعداد عناصر متخصصة،

وتشجيع المنافسة الاقتصادية، وانتقاء الكوادر، واقتراح الخدمات المرتكزة على المعرفة، وإنتاج المعارف اللازمة للمشروعات السياسية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ١٩٨٧).

ودون شك لا يمكن تحقيق هذه الأهداف الجديدة دون إحداث تغيير جذرى فى هيكل النظام الجامعى الأوروبى، ولهذا كانت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تطالب فى تقاريرها بشأن الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (GATT) ، والاتفاقية العامة للتعريفات والخدمات (GATS)، والاتفاقية متعددة الأطراف للاستثمارات (AMI) بالآتى على التوالى : أ - إزالة القيود بشكل ملموس عن سوق التعليم الدولى، ب - تحرير وخصخصة كاملة للجامعات العامة، ج - عدم التمييز بين المستثمرين الأجانب فى سوق خدمات التعليم العام. وبمعنى آخر قلبت اتفاقيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية المعايير المرجعية التقليدية تمامًا، وحاولت بقوة تمرير الفكرة التى بمقتضاها لا يكون التعليم العالى مجرد منتج / خدمة اقتصادية وإنما أيضًا مؤسسة اقتصادية دولية (كيلسى Kelsey، 1998).

ووفقًا للمنطق العولمى الذى تتبناه المنظمة فلقد أعلنت أيضًا أنه كلما زالت تدريجيًا الحدود القومية فى مجال البحث، شكلت الاستثمارات الأجنبية وسائل للدمج الثقافى والمؤسسى ، ولهذا فقد نادت المنظمة (وما زالت تنادى) رسميًا الجامعات الأوروبية - ومن خلالها الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى - بالتخلى عن امتيازاتها فى سلطات التعليم، وإلغاء أى تناقض مفاهيمى و/ أو مادى بين انحيازاتهم الماضية والمستقبلية بشأن منطق العولمة. ومن أجل أن يؤكد البنك الدولى دعمه الأيديولوجى لهذه القضية، سارع بدوره إلى تقديم مساهمة مالية ضخمة للبحث الدولى، الأمر الذى لا يمكن حمله إلا على أنه انتقاد للسياسات العامة فى مجال تمويل التعليم (البنك الدولى، ١٩٩٥).

أما بالنسبة للمؤسسات المهنية فقد كان عليها هى أيضًا - منذ نشأتها الحديثة - القيام بثلاث وظائف هى : ١ - أرشفة النظم ، ٢ - السهر على النظام الداخلى، ٣ - ضمان التمثيل الخارجى. ولا يمكن لهذه المؤسسات القيام بهذه المهام إلا بتحقق شرط هيكلى هو الطبيعة العامة للمؤسسة باعتبارها كيانًا فريدًا.

وعلى النقيض من ذلك، فقد طالبت اتفاقيات الجات GATT والجاتس GATS والآمى AMI بإلغاء هذه المؤسسات (وبمعنى آخر تحرير وفك القيود عن الأسواق والخدمات المهنية - أو الحدود بين فروع العلم - أى عدم التمييز بين المعارف والمهارات) وتعدد الاختصاصات. وفى هذا الصدد ألغت اتفاقيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية معايير المرجعية المهنية ونموذج الدولة - الأمة التقليدى. وفى الواقع لقد كانت متطلبات المنظمة لا تهدف فقط إلى قلب الأسس المفاهيمية لنظام العمل المهنى، وإنما أيضًا إلى وضع حد لسلسلة آليات التحكم (الثقافية، والمؤسسية، والاجتماعية) الموجودة فى يد الصفوة والدولة.

يبدو إذن جليًا أن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، باعتبارها فاعلاً عوليًا رئيسيًا قد تبنت خلال العقود الأخيرة سياسة هدم منهجية تهدف إلى" تصفية" الأشكال القومية / القارية التقليدية لنظام الاعتراف بالمعارف فى مجال التعليم العالى الأوروبى.

وإذا أخذنا فى الاعتبار الطبيعة والمدى الاستثنائيين للنتائج الجغرافية/السياسية لمثل هذة "التصفية" الناجمة عن منطق السوق، فمن المؤكد أنه ليس مصادفةً أن يتبنى الاتحاد الأوروبى ودوله الأعضاء مثل هذه الإستراتيجية المعقدة لمواجهتها.

٥- سياسة الاتحاد الأوروبى بشأن رأس المال البشرى :

من أجل الحفاظ على التراث الرمزى للمجتمع الأوروبى وتدعيمه، ذلك التراث الذى يتمثل فى الموارد البشرية (ديلور Delors، ١٩٩٤)، ومن أجل الحفاظ أيضًا على "كنزه الدفين" ، والمتمثل فى رأسماله الثقافى غير العادى (ديلور، ١٩٩٦)، فقد تم تنفيذ ما لا يقل عن ثلاثة برامج مهنية مختلفة - وإن كانت متوافقة - بالإضافة إلى بعض الإجراءات المناسبة الخاصة بالأنظمة الجامعية وأنظمة المؤسسات المهنية.

بالنسبة إلى الكيانات المهنية، فإن سياسة تغيير الأوضاع الخاصة بالاتحاد الأوروبى السالف ذكرها - كما سبق وأن شرحت (أولجياتى، ١٩٩٩) - هى أولاً مشروع مهنى واسع المدى وعابر للحدود، حيث إنها فى الواقع لا تمس فقط كل فئات

المهن الثقافية، وإنما تستهدف أيضًا تأطيرها على اعتبار أنها مهن الاتحاد الأوروبى، بمعنى تمييز أنظمة الفعل المهنى" الداخلية" عن تلك التى هى فى المقابل" خارجية" عن الفضاء (القارى) الأوروبى الموحد للاتحاد الأوروبى، (الأمر الذى سيسمح بتفادى الغرس اللانهائى للنماذج المهنية الأجنبية" العولمية"). ثم، وفى داخل هذا المشروع الضخم، نميز مجموعة كاملة من المشروعات المهنية البينية ومتوسطة المستوى، والتى تهدف إلى إزالة الفواصل التقليدية التى تفصل بين تخصصات كل مجموعة مهنية، لا من أجل إضعاف تخصصها وإنما من أجل تشجيع التعاون متعدد التخصصات بين مختلف فروع نمط الخدمة نفسه (الصحة، التجارة، القانون...) الذى تعمل فيه هذه المجموعات (الأمر الذى يعزز من اندماجها أو التزامها نحو التوجهات الأوروبية). وفى النهاية يبقى احتمال تطوير عدد كبير من المشروعات المهنية الصغيرة وبين المهنية على المستوى القومى داخل و/أو خارج كل مجموعة مهنية، كما توضحه مجموعة الإصلاحات التشريعية التى أجرتها الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى (موفرين بذلك المرونة اللازمة من أجل تشجيع التنوع بدلاً من التقليل من شأنه).

يبدو إذن أن سياسة تغيير الأوضاع الخاصة بالاتحاد الأوروبى تؤدى إلى إعادة تنظيم منهجى فى العديد من مستويات الدائرة المهنية الأوروبية، وذلك من أجل مواجهة تحدى البنية الأساسية التجارية للخدمة فيما يتعلق" بالتجديد" و" التحديث" أكثر من "العولمة" .

بالنظر إلى النظام الأكاديمى الأوروبى ، من المناسب أن نذكر هنا - إضافة إلى تنفيذ هيكل معقد للفصل بين البرامج التعليمية -التدابير التى تم تأكيدها والهادفة إلى الحد من "وسواس التخصص والتقنية" والتى تشجع فى المقابل" العودة إلى المواهب" (مجلس الاتحاد الأوروبى، ١٩٩٢). ولنشر هذه المبادئ المعارضة للاقتصاد كانت الجامعات مطالبة بتحديد رسالتها الأساسية كمؤسسات متخصصة للتعليم. ومن ناحية أخرى تم إرساء نظام للإدراك المشترك واتخاذ القرار المشترك يقوم على اتفاقيات للشراكة بهدف تشجيع التعاون. وكما توضح لنا البرامج الأوروبية ليوناردو وسقراط Leonardo et Socrates التى تدعو إلى سهولة الحركة - يمكن لأى جامعة أن تنسج

علاقات متعددة الأطراف مع جامعات أخرى وأن تحشد بالتالى مواردها المحلية. وهكذا فإن التعليم العالى الأوروبى على وشك أن يصبح نظامًا حقيقيًا لتكوين الشبكات على المستوى القارى، وهو يكتسب بذلك "صبغة تنظيمية" خاصة بالقارة الأوروبية، راسخة إقليميًا، لا تحركها من الخارج قوى غير مراقبة وإنما جماعة من الدارسين الملتزمين (موسكاتى Moscati، ١٩٩٧).

وأخيراً إذا ما اعتبرنا أن الجامعات والمؤسسات المهنية كانت - وستكون فى المستقبل - مختلفة هيكلياً لكن متشابكة وظيفيا باعتبارها أنظمة فرعية شبه مستقلة (وهو تنظيم أكده القرار الأوروبى رقم ٤٨/١٩٨٩- فسندرك سريعًا أى نموذج تنظيمى يجب أن يترتب منطقيًا على كل ما سبق، وهو نموذج هولونيكى holonique(*) حقيقى مستقل.

إن النموذج الهولونيكى، كما يشير أصل الكلمة اليونانية هولو Holos هو نمط تنظيمى يشمل كل شىء ، وحول هذا المعنى فهو يشتمل على عمل منهجى (مهام، ووسائل، وموارد)، تعمل فيه كل وحدة تارة على أنها كل عندما يجب أن تواجه متغيرات خارجية، وتارة على أنها مكون خاص عندما تكون هناك تفاعلات داخلية. وهذا النموذج قادر على تحسين رد الفعل وتأكيد الذات والتكيف مع البيئة على حد سواء، بمعنى الانفتاح و/أو الانغلاق المنهجى فى مواجهة الخطر أو الشك أو الضجيج فى البيئة المحيطة.

خلاصة القول ، كما يوضح البرنامج - الإطار الخامس (البحث والتنمية التكنولوجية (RDT التابع للاتحاد الأوروبى : روث Ruth، كوبرز Kuppers، شامبس Schambs، 1999) - أنه يبدو أن سياسة الاتحاد الأوروبى فيما يتعلق بالتعليم العالى

(*) كلمة هولونيكى مشتقة من كلمة هولو holos باليونانية، وهى تشير إلى الشىء الذى يكون كلاً وجزءاً فى الوقت نفسه ، فهو جزء عندما ينظر إليه من المنطلق الأشمل، بينما هو كل عندما ينظر إليه ككيان يضم عدة أجزاء (المترجمة).

ليست فقط قادرة على مواجهة الضغوط القادمة من الخارج" بفاعلية" ، وإنما أيضًا على إرساء هوية خاصة بالاتحاد الأوروبى فى مواجهة دوله الأعضاء، الأمر الذى من شأنه أن يحل المشكلة الرئيسية التى يفرضها تكوينه متعدد المراكز - أو بمعنى آخر غياب القيادة الرأسية - دون المساس مع ذلك بهويته الخاصة أو الحد من استقلاليته.

ندرك إذن أن المؤسسات الأوروبية فى سبيلها لأن تضع سياسة محددة من أجل موازنة الضغوط أحادية الأبعاد،" العالمية" والتجارية. غير أن السؤال الذى يبقى مطروحا هو معرفة ما إذا كان كل ذلك سيكون كافيا للحفاظ بفاعلية على رأس المال الثقافى للاتحاد الأوروبى، والمجسد حتى الآن فى الجامعات والمؤسسات المهنية. كما يمكننا أيضًا التساؤل عمًّا إذا كانت استراتيجية الاتحاد الأوروبى تُتَّبع بشكل مترابط؟ وبمعنى آخر هل تصل الإجراءات السياسية التى يتخذها الاتحاد الأوروبى والدول الأعضاء إلى المستوى الكافى للمواجهة الفعالة لمتطلبات المؤسسات التجارية الرامية إلى" تصفية" النظام الأوروبى الخاص بالتصديق على معارف التعليم العالى والاعتراف بها ؟

٦- الصراع من أجل الهيمنة التنظيمية :

إن القضايا المطروحة فى السابق تبتعد تمامًا عن كونها مجرد بلاغة كلامية، إذ إنها تسمح بإبراز جوهر المشكلة الحقيقى المتمثل فى الاضطراب التنظيمى الذى يجب على العلماء الأوروبيين مواجهته اليوم فى إطار الاتحاد الأوروبى. ومع ذلك فمن أجل الإلمام الجيد بأبعاد المشكلة، من المناسب أن ننظر إلى ما هو أبعد من الإطار "الإقليمى" للاتحاد الأوروبى، وأن نقترب أكثر من مجمل المشهد الجغرافى السياسى العالمى. وإذا ما فعلنا ذلك، فلن نستطيع إلا أن ندرك حقيقة أن صراعًا مدمرًا من أجل الهيمنة التنظيمية على وسائل الإنتاج العالمية ذات البعد الرمزى للمجتمع الغربى فى سبيله إلى أن يطرح لمناقشة الآثار القديمة للحضارات الغربية بوضعها القائم.

هناك بعض العوامل المهمة التى تثبت أننا هنا أمام نقطة تحول تاريخية، فحتى فترة الثلاثينيات كانت معايير الأنظمة القانونية القومية ذات النمط الغربى هى التى

تحكم العلاقات بين السوق والدولة – الأمة. وحتى القانون الأوروبى العام **le jus Publi-cum European** - لم يكن سوى امتداد للسيادة القومية، وبالتالى دعامة إضافية لنظام اقتصادى عالمى يرتكز على الدولة – الأمة. وكان هذا التراث" العالمى" القانونى والاقتصادى معنياً، فى المقام الأول، بمصالح وقيم الأمة ويكرس أيضاً الهيمنة الكوكبية لنموذج حضارى معين. إذن، لم يكن هناك تعارض ذو شأن بين كلٍّ من الاقتصاد والثقافة والدولة والمجتمع، التى تشكل جميعاً الأسس الداعمة للبناء الدستورى الغربى (أولجياتى، ١٩٩٩).

ودون شك فإن النقاط سالفة الذكر ليست إلا ملاحظات نظرية، وقد تم تدعيمها بالأداء التقنى العالى "الذى لا شك فيه" موضوعياً للموظفين (المتجهين نحو الداخل) والمثقفين (المتجهين نحو الخارج). إن حماية الدولة الممنوحة لكل اختصاص ترتكز فى الواقع على التزامهم الفردى والجماعى بالاستجابة لمعايير الدولة، والعكس صحيح، لدرجة أن ثروة الأمة ترتبط مباشرة بمبادئها المهنية. ومن ناحية أخرى فإن الاعتراف العلمى والاجتماعى سواء بالنظام المؤسسى للشهادات المهنية أو بالتخصص التقنى أو الهوية الثقافية أو الانتماء السياسى لكل مجموعة مهنية – كان قد تم بالتالى تأطيره قانونياً ، وذلك بفضل التقسيم الواضح (التخصص) لمجالات العمل، ومهام البحث، والقطاعات العلمية. واليوم فإن بقايا هذا الإطار الدستورى للاقتصاد السياسى الكلاسيكى تُعتِّم أكثر مما توضح ما يحدث الآن على أرض الواقع فى المجتمع الغربى.

وكما قيل فيما سبق ، فإن ظهور مؤسسات تجارية كبيرة قام بتغيير إما الأطر الإقليمية والوظيفية للدولة – الأمة، وإما بإضعاف الروابط الاجتماعية، والمجالات السياسية والمرامى المؤسساتية التى كانت قد أرست عليها النخب القومية، بصفة عامة، والمهن الفكرية، بصفة خاصة، ولمدة قرون طويلة، علاقة السلطة / المعرفة الخاصة بهم. وعندما انفرجت الحدود التقليدية للتخصصات المهنية – وذلك بهدف تطوير بنيات أساسية متعددة التخصصات للخدمة ومرتكزة على المؤسسة – فإن سياسة الإنتاج المدمجة للمؤسسات الكبيرة متعددة الجنسيات قد أعادت النظر بقوة فى معظم معايير التقسيم الاجتماعى والتدرج المؤسسى المناسب للمكافآت والتوازن الإستراتيجى

لمصالح وقيم كل المجموعات التى ترتبط خبرتها بالدولة – الأمة. باختصار فقد زعزعت هذه السياسة مجموعة المعايير المرجعية التى كافحت من أجلها كل الجماعات القومية، غالبًا على مر الأجيال، من أجل إقرار حق – واجب تقرير المصير وفقًا لظروف مكانية وزمانية محددة (أولجياتى، ١٩٩٧).

وإذا أخذنا فى الاعتبار ما رأيناه لتونا، فليس مصادفة بالتأكيد أن "عولمة العقل" – إذا ما استعرنا تعبير أرثرز Arthurs التى طورتها خلال العقود الأخيرة الشركات الكبيرة متعدية الجنسيات التى لا وطن لها – تهدد اليوم بتدمير الهوية القومية لكل دولة ، بل ومبرر وجود جماعاتها الثقافية (أرثرز، ١٩٩٧).

ومع ذلك فإن قلقنا لا يقف عند هذا الحد، فكل ما سبق يندرج فى إطار تيار هيكلى أكثر اتساعًا تدعمه وتحركه الآثار الثورية للبحث العلمى ذى التكنولوجيا المتطورة – وهو تيار يتغذى اليوم أساسًا مما اصطلح على تسميته بثورات الاتصالات والتعديلات الوراثية. وبإيجاز تتناول ثورة الاتصالات القدرة على إنشاء نماذج جديدة للاتصال الاجتماعى الرمزى، أى إعادة الإنتاج والمعالجة وإعادة الترميز ...إلخ، أى "المدلول" البسيط لأى تفاعل بشرى. أما بالنسبة للتعديلات الوراثية فهى تخص القدرة على تغيير وإعادة تكوين الشفرات الوراثية لأى كائن حى بطريقة صناعية. إذن فالآثار المحتملة لهاتين الثورتين العلميتين جلية وواضحة، حيث يمكن لهذه الثورات أن تزيل وتعيد بناء كل هياكل السلطات الاقتصادية والسياسية، مع قلب ليس فقط النظام العالمى، لكن أيضًا النظام الحالى والمستقبلى" لطبيعة الأشياء" الموجودة فى عالمنا. وبمعنى آخر يمكن لها أن تضع بين أيدى هؤلاء الذين سيكونون قادرين على إداراتها قوة مهولة على" التدمير الخلاق" – كما كان من الممكن أن يقول شامبيتر Schumpeter- من شأنها أن تعيد تشكيل كل من المصالح الاجتماعية والمصالح العلمية والمصالح الاقتصادية والمصالح السياسية ومواجهة بعضها ببعض على المستوى العالمى.

وإذا أخـذنا فى الاعـتـبـار المكاسب أو المخـاطر الممكنة، فليس مـصـادفـةً أن المؤسسات التجارية وأجهزة الدول - الأمم مستعدة اليوم - ستكون أكثر استعداداً فى المستقبل - لأن تناضل من أجل الحصول على" أوضاع أكثر تنافسية" ، وذلك من أجل تحقيق هيمنتها التنظيمية وإدارة أى طاقة كامنة مادية كانت أو رمزية قد تنجم عنها. ومع ذلك فإن هذه الهيمنة لا يمكن تحقيقها من خلال وسائل المال والسلطة فقط، إذ إنها لا تكتسب إلا من خلال الهيمنة الثقافية (أولسن Olson، ١٩٨٦). وينجم عن هذا أن المؤسسات التجارية الخاصة لن تتمكن من اتباع سياستها للإنتاج المدمج للمعرفة، وأن تنجح بهذه الطريقة فى إقرار تفوق منطقها الاقتصادى للعولمة، إلا بشرط واحد وفى حالة واحدة هى أن تخضع المظاهر الثقافية الأساسية للمجتمع الغربى (المتمثلة فى الرموز، والتقاليد، والأساطير، والتجارب، والقيم، والمعايير ...إلخ) لمنطق السوق الداخلى الخاص بها ثم تتبدل ويعاد النظر فيها وفقًا لهذا المنطق. وإذا لم يتم استيفاء هذا الشرط، فسينتهى الأمر بها حتماً بالانهيار أو التدمير، مع الأخذ فى الاعتبار البعد التنظيمى الذى تأثر بالفعل.

ولسوء حظ هذه المؤسسات فإن جزءًا كبيراً من هذه "الأساسيات" ما زال وسيظل متجسداً فقط فى المؤسسات الألفية العامة، المشروعة سياسيًا والمعترف بها اجتماعيًا، والتى تتمثل بصفة خاصة فى الجامعات والمؤسسات المهنية. ولهذا فإن عدداً كبيراً من هذه المؤسسات التجارية، كونها ما زالت غير مسئولة سياسيًا، (إذ لا تلبى المنفعة إلا منطق مرجعيتها الذاتية فقط) تسعى بدأب لأن تحصل على "اعتراف" مؤسسى صورى، من أجل أن تستطيع ممارسة أنشطتها باعتبارها عناصر ثقافية "معتمدة" .

إن أهمية مثل هذا الاعتراف كبيرة لدرجة أنه يصعب أن نفسر بشكل آخر لماذا تتبع اليوم إستراتيجية مزدوجة على المستوى العالمى فى هذا الصدد. فهى من ناحية، تقوم بإنشاء وتمويل مراكز بحثية متطورة وبرامج علمية حتى تبدو أو تحاول أن تبدو "كمنظمات للإعداد والتكوين" قادرة على تطوير" ثقافات تنظيمية" وعلى توليد نماذج "متطورة" لمعتقدات وروح وأفكار المجتمع بأسره ، ومن ناحية أخرى فانطلاقًا من تغييرها لقواعد اللعبة الاجتماعية لصالحها، فقد أعادت النظر ، ليس فقط - كما سبق

وأن ذكرت - فى العلاقة التقليدية السلطة / المعرفة الموجهة نحو الدولة / الأمة، لكن أيضًا فى النظم الدينية، من أجل" تحرير" المجال العلمى الخالص والتطبيقى للبحث التجارى من أى قيد قانونى أو أخلاقى.

هذا هو إذن الوضع الحالى بصفة عامة. ومع ذلك يبدو أنه - وبسبب المخاطر القوية المرتبطة بالثورات الوراثية والاتصالية - من غير الواقعى أن تعتقد المؤسسات التجارية أن مجرد قانون السوق سيكون كافيًا لتحقيق الهيمنة التنظيمية والحصول على اعتراف رسمى سياسى / ثقافى. أما الأمر الأكثر واقعية فهو أننا سنشهد صراعًا مفتوحًا وغير محدود، تنخرط فيه كل "القوى العالمية" **universal powers**، إذا ما استعرنا مصطلح بيدندورف (**Pudendorf** أى المؤسسات الاقتصادية والسياسية والدينية)، حيث إن كلاً منها - ولأسباب مختلفة تمامًا - معنى بالحكم الصالح والأثر بعيد المدى للنظام البنيوى ونظام البنية الفوقية(*).

ولهذا فإن أى تطور نحو "هيمنة تنظيمية" فى المجال المعرفى لا يمثل" تقدمًا" غربيًا، بل هو بالأحرى علامة مستقبلية "**signum prognosticum** لصدام الحضارات" وشيك الحدوث ، كما هو إعادة تنظيم النظام العالمى داخل وخارج الكيانات الغربية - الأورو أطلنطية - (هانتنجتون **Huntington**، ١٩٩٦).

٧- نهاية عصر البروميتيه(**) التقنى العلمى الغربى :

إن ظهور" الصراع المفتوح من أجل الحصول على "اعتراف رسمى" فيما يتعلق بالإنتاج الثقافى، وبشكل أوسع، احتمال ظهور"صدام حضارى وإعادة تنظيم النظام

(*) المقصود بالبنية الفوقية مجموع المؤسسات والأفكار والثقافة فى مجتمع ما (المترجمة).

(**) منهج بروميتيه PROMETHEE (Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluations) هو منهج كان أول من وضعه برانز وآخرون. (١٩٨٤) ويمثل منهجية تساعد على اتخاذ القرار من خلال المقارنة بين مجموعة من البدائل ذات المعايير الخاصة، ومن ثم ترتيب التفضيلات واتخاذ المناسب منها (المترجمة).

العالمى" ليسا إلا مجرد فرضية. فإذا ما تناولنا موضوع "غياب ضمان العقلانيـــة" داخل الثقافة الغربية، كتب مؤخرًا أحـــد الباحثين البارزين وهو إيمانويل والرشتيـــن (Emmanuel Wallerstein) الرئيس السابق للجمعية الدولية لعلم الاجتماع بكلية لندن للعلوم الاقتـصـادية ومـركـز فـرناند برودل (Fernand Braudel) – أن" لدينا دائمًـا اختيارات نقوم بها – اختيارات عملية، أو اختيارات أخلاقية. وفى أثناء مرحلة الحياة الطبيعية لنظام تاريخى معين، فإن مجموع هذه الاختيارات يكون محدوداً. وفى المقابل، عندما يدخل هذا النظام فى مرحلة التفكك، فـإن مجموعة الاختـيارات الممكنة تتسع بشكل كبير. أعتقد أننا نمر بهذه المرحلة الآن وأنها ستستمر خلال الـ ٢٠ إلى ٥٠ عامًا القـادمـــة" (والرشتين، ١٩٩٨ : ٢٠) . وإذا كان والرشتين محقًا، فإن القضية تستحق الدراسة وسيكون من المناسب بحث أى أنماط الظروف والاختـيـارات المتاحة لنا فى المجال الذى يهمنا.

على عكس الرأى الأكثر شيوعًا فـإن أحـد أبرز المظاهـر التى تسم الحضـارات الغربية – الأوروأطلنطية – المعاصرة هو دون شك الفترة التاريخية" السلبية" جداً التى تمر بها اليوم. فإذا ما درسنا دون أحكام مسبقة، السياق التاريخى فى نهاية هذه الألفية، فسنلاحظ أن المجتمع الغربى أسير لدورة معينة كتلك التى وصفها فيكو Vico، وأن عليه مواجهة عدد من المتغيرات الخطيرة. أنا لا أفكر هنا فى الفرضية التى طرحها فى بداية القرن كل من سبينجلر Spingler وتوينبى Toynbee، على الرغم من كونها على وشك الثـبـوت، وإنما أفكر بالأحـرى، على غـرار جـيـدنس Giddens، فى الآثار الإيجابية، وإن كانت ضارة، للحداثة المتأخرة Late Modernity للنمط الغربى، على هذا المجتمع نفسه (جيدنس، ١٩٩٠). وسأكتفى هنا بذكر عامل أساسى واحد فقط ألا وهو نهاية عصر منهج بروميثيه للمفهوم السياسى والتقنى والمؤسسى الغربى عن التقدم، والذى يمثل الأساس حتى للنموذج المثالى الغربى للحضارة الحديثة.

ففى بداياتها كانت الحداثة الغربية (أوروبية المركز) تجسد فى الواقع مفهومًا "بروميثيًا" للتقدم، لأن المثقفين الغربيين – ورسالتهم " التمدينية" العالمية – كان يدعمهم العمل" العضوى" الموحد لثلاثة أنظمة مهيمنة هى السياسة والتكنولوجيا والمؤسسية. أما اليوم وقد بلغت مرحلة متقدمة فإن الحداثة الغربية تفتقد تمامًا لهذا

التمازج العضوى، لدرجة أننا - كما يوضح العديد من الكتابات العلمية التى تشير إلى الآثار الضارة لهذا العيب (النظام الشمولى، المخاطر البيئية، عدم التوازن المتزايد بين الشمال والجنوب) - لم نعد نلحظ اليوم أى أثر لأى هيمنة. وفى هذا الصدد فإن مطالبات الأيديولوجيين الغربيين بتوسيع العولمة لتشمل المجالات السياسية والتكنولوجية والمؤسسية ليست إلا لازمة خادعة تهدف إلى إخفاء عدم الأمان السائد وعملية البلقنة الحقيقية التى تؤثر اليوم على الثقافة الغربية (أولجياتى، ١٩٩٩).

وللأسف لا يعد انهيار القانون الأوروبى العام الذى سبق أن أشرت إليه (غياب الإطار القانونى الرسمى لتسوية النزاعات السياسية الدولية) المشكلة الوحيدة المطروحة اليوم، حيث يمكن أن نضيف إليها أيضًا استحالة الوفاء - ولو على مجرد المستوى المحلى - بالوعود الشكلية لقرن النور (والتى تعتبر مع ذلك "عالمية"). كما فشلت المشروعات الاجتماعية - التقنية والأيديولوجية الطوباوية هى الأخرى عند اصطدامها بالواقع القاسى. وأخيرًا، وبصفة خاصة، ستؤدى دون شك الثورات الاتصالية والوراثية بدورها إلى تغيرات اجتماعية لا يستهان بها والتى ستوفر بدورها المصداقية العلمية والاجتماعية لهذا العلم الغربى نفسه (أولجياتى، ١٩٩٨).

وعلى الرغم من ذلك لا يمكن أن نخفى أو ننكر حقيقة أن تدهور الحداثة الغربية الأخيرة Late Modernity بعيدة عن أن تكون فى مرحلة متقدمة فى الجانب الآخر من الأطلنطى. وهو أمر ليس بالجديد، فلعدة أسباب تلعب أوروبا دورًا أقل من الولايات المتحدة الأمريكية فيما يتعلق بقضايا السياسة الدولية. وفى المقابل فإن القارة القديمة هى المالك لميراث ثقافى لا مثيل له يضيف "ثراؤه وخصوصيته" قيمة على التفاعلات (بين الأطلنطية) فى العالم بأسره. وهكذا إذا كانت الولايات المتحدة تلعب الدور الأول فى العديد من المشروعات السياسية ذات الصلة بالقضايا الاقتصادية الدولية، فإن رأسمالها المالى / الثقافى ليس كافيا بما يسمح لها بأن تمارس وحدها دورًا مسيطرًا عالميًا. إذن فهى ما زالت بحاجة إلى موارد أوروبا.

وإذا كان ما قيل حتى الآن صحيحًا - أى إذا ما تأكد تراجع الغرب وعدم التوازن الحالى للمعايير فيما بين الدول الغربية - فمن المؤكد أن صراعًا أوروأطلنطيًا

حول" الهيمنة التنظيمية" على الإنتاج الثقافى/ الطبيعى من خلال الأنظمة التكنولوجية المتطورة سيكون كارثة على تراث المجتمع الغربى بأسره، بما فيه مصالحه الاقتصادية.

ولهذا يحق لنا أن نتساءل إذا ما أخذنا بكلام وارشتاين، عن أى اختيارات "مفتوحة" تبقى لنا للحصول على بديل "معقول" .

٨- نحو نموذج تفاوضى لإنتاج المعرفة والجماعات المعرفية المختلطة :

على النقيض يبدو - إذا ما صدقنا الممثلين الرسميين للمؤسسات الدولية الغربية المعنية بالعولمة - أن أمامنا اختياراً واحداً، ذلك الذى يتمثل فى الوصول إلى درجة عالية بالقدر الكافى من الهيمنة الأيديولوجية لضمان استمرار الليبرالية العالمية الجديدة.

ففى دراسة بعنوان سياسات التكييف الاقتصادى **The politics of Economic Adjustment** الصادرة عام ١٩٩٢، اقترح كل من هيجارد **Heggard** وكاوفمان **Kauf-man**، لتحقيق ذلك، وضع إستراتيجية تقوم على مرحلتين. فما دامت إعادة الهيكلة الجذرية الموجهة نحو السوق أمراً ضروريا، فلا بد، من وجهة نظرهما من : ١- تعزيز إجراءات الدولة - الأمة قبل أن تقلص الحكومات من دورها فى القطاع الاقتصادى، و٢ - تطوير زعامة قوية و" تكوين اجتماعى" عام. وتفترض هاتان المرحلتان بدورهما وجود خطابات علمية جديدة عن "الحكم الصالح" و عن "تحالف" جديد بين العلم والاقتصاد والسياسة. ومن هنا أهمية أن يتم اليوم تشكيل جماعات معرفية جديدة تقتسم نفس التوجهات المعيارية ونفس الإستراتيجيات السياسية، تكون واثقة من صلابة التزامها وفى منأى عن عجز بعض النظريات.

ومنذ عام ١٩٩٤ شكل هذان الاقتراحان موضوعاً للعديد من الدراسات. باختصار نستنتج أنه" للتغلب" على التناقضات" القومية" والوصول إلى أرضية مشتركة من التفاهم حول الإستراتيجية التى يجب تبنيها لمواجهة المشكلات (العالمية) الرئيسية فى

المجتمع الغربى، يجب على الشركات والمؤسسات الخاصة والعامة أن تشجع، على كل المستويات، سياسات إنتاج المعرفة بالتفاوض، وكذلك إنشاء جماعات معرفية مختلطة.

وحاليًا ليس هناك ما يجسد تنفيذ هذه السياسة أفضل مما نطلق عليه ب وت أو بحث وتنمية. ويفترض هذا النظام أن التوسع فى المؤسسات والمنشآت المرتكزة على المعرفة قد بلغ نقطة ذروته ودخل فى مرحلة من" الوضع الساكن" حيث الموارد محدودة. إن التوتر المتزايد بين إمكانيات العلم ومتطلبات المجتمع يجبر المجتمع العلمى من الآن فصاعداً على الالتزام قبل كل شىء بمعايير الفعالية والجدوى، التى تحدد مع العناصر السياسية والاقتصادية (الدولة والصناعة). إضافة إلى ما سبق فإن الباحثين، سواء من القطاع الخاص أو القطاع العام، مضطرون إلى العمل فى أنشطتهم اليومية مع "غير العلميين" (رجال السياسة والصناعة) من أجل مزج النظرية بالتطبيق العملى، وزيادة الاقترابات متعددة المجالات، ومن ثم العمل بطريقة أكثر" تيليولوجية"(*). إذن فعليهم أن يتقبلوا الانصياع للقيود الهيكلية والمعيارية المتباينة، أى لقواعد مرجعية أجنبية أو خارجية عن المناهج العلمية التقليدية. وهكذا فإن الجمع بين القيم ذات الأصل الجامعى والقيم الآتية من الدائرة التجارية فى مجال البحث العلمى، يعد اليوم إحدى أفضل الوسائل لتطوير فهم جديد لدور وتقنيات اكتساب المعارف فى المجتمع.

وباتباعنا وجهة النظر التى يتبناها الملاحظ، فإن مثل هذه السياسة لإنتاج المعرفة والمزج لرأس المال البشرى قد تم وصفها بطريقة مختلفة على أنها: أولاً "المنهج ٢" لإنتاج المعرفة (جيبونس Gibbons وآخرون، ١٩٩٤) فى مقابل الاقتراب التقليدى "المنهج ١" المرتكز على منهج علمى فردى ومستقل ؛ وثانيًا على أنها" العلم بعد الأكاديمى" (زيمان، ١٩٩٦) حيث إن البحث لم يعد مقتصراً على الإطار الجامعى فقط ؛ وثالثًا على أنها "حلزونية ثلاثية" (إتيزكوفيتز Etzkowitz ولايدسدورف Laydesdroff، 1997)، على اعتبار أن عناصر / هياكل الأوساط العلمية والسياسية والاقتصادية

(*) التيليولوجى هو مذهب فلسفى يقوم على دراسة الظواهر من خلال أهدافها وغاياتها (المترجمة).

اعتباراً من الآن شركاء داخل نفس المجموعة / المؤسسة العلمية.

ندرك إذن أن الموجة الجديدة البارادیجماتیة(*) تفترض أن الشركات التجارية الخاصة والمؤسسات السياسية العامة والجماعات العلمية القديمة والجديدة تتحد أكثر مما تتصارع حتى تحقق نفس النتيجة، وهى درجة كافية من أداء السوق تسمح بالحفاظ (بثبات) النظام السياسى والاقتصادى "الحر" الغربى الحالى فى مواجهة العالم بأسره.

ويؤكد العديد من عناصر الإثبات ما رأيناه. فأولاً يرتكز" هجوم التجديد" (سكوا Skoie، 1996) من أجل الوصول إلى ما يطلق عليه "العلم فى الوضع الثابت .. (steady state science) (زيمان، ١٩٩٤)، والذى يرتكز على" أنظمة التجديد القومية" (نيلسون Nelson، ١٩٩٣) والتى تدعمها رسميًا منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE، ١٩٩٨). إضافة إلى ذلك هناك" التفرع المعرفى" للأعمال العلمية فى المؤسسات الخاصة، بدءًا من الرقابة الفردية للسمعة إلى التنظيم الإدارى الخارجى (الزينجا Elzinga، ١٩٩٥)، والذى يسانده رسميًا أيضًا الإعانات التفاخرية الممنوحة من قبل الشركات التجارية.

باختصار فإن مجمل النظام المؤسسى الغربى للتعليم العالى والشهادات المهنية يمثل اليوم موضوع إستراتيجية شاملة "للهدم وإعادة البناء" تقتضى وجود عناصر اقتصادية وسياسية مع توجيهاتها الهيكلية / الوظيفية المناسبة.

ويمثل التفاوض من أجل إنتاج المعرفة والمزج بين الجماعات إما مناهج رئيسية أو أهدافًا رئيسية لهذه الاستراتيجية. ورسميًا فالأمر يعنى تحييد المخاطر والشكوك المرتبطة بالاتجاهات الحالية واحتمالات "الفشل" فى المجالات الاقتصادية، والسياسية، والعلمية. وبمعنى آخر الحفاظ على ديناميكية اجتماعية فى "وضع الثبات" ، وذلك بإنتاج منتجيها المختلفين أى نمط جديد من المثقفين" العضويين" .

(*) النموذجية الإرشادية (المترجمة)

٩- اتفاق مقدس أم تحالف مع الشيطان؟

لا أحد يعرف اليوم ما إذا كانت هذه الإستراتيجية ستنجح فى منع" صدام الحضارات" على المستوى العالمى. ولكن من المؤكد أن الاتحاد الأوروبى سيواجه معضلات جسيمة فيما يتعلق بحماية الأشكال الحضارية الأساسية الأوروبية.

لأول وهلة قد تبدو الإستراتيجية الليبرالية الجديدة للبحث والتنمية على أنها تشكل تكليفًا إصلاحيًا يستجيب للمقاربة النمطية للسياسة الواقعية realpolitik . وفى النهاية إذا ما فحصنا الاختصاصات العلمية والمهنية التقليدية دون أحكام شكلية مسبقة، لن نجد إلا ظواهر للمزج والاتحاد وتبادل الأوضاع طالما قد حدثت بين العلم والاقتصاد والسياسة. ومن ناحية أخرى، أشاعت بعض الدراسات الأخيرة شكوكًا حول الخطابات العملية ذاتية المرجعية ورفضت ميل الجامعات إلى الانغلاق على نفسها فى برج عاجى. وعلى النقيض من ذلك، فهى تعترف بالميزة التنافسية التى يوفرها التداخل بين الاختصاصات، و "جلسات العصف الذهنى" Brainstormings الشبكى، وفرق العمل المعنية ad-hoc، الخ، والتى تسمح بجمع الأنماط الأكثر تنوعًا من الكفاءات والمعلومات والموارد العلائقية. وعلى الرغم من أنه لا يمكن الحديث فعلاً عن "حالة من الحب الملتهب" بين الصناعة والسياسة والعلم، فمن المؤكد أن "زواج المنفعة" بينها يعد مع ذلك وسيلة لا يمكن تجاهلها (نيديفا Nedeva هولز Howells، 1999)، حيث يمكن أن يشكل ذلك حلاً "معقولاً" للمخاطر التى سبق ذكرها. باختصار فإن "هذه الحلزونية الثلاثية" التى يقترحها "المنهج ٢" للوصول إلى "حالة ثابتة للعلم" يبدو أنها توفر تحديداً ما يحتاجه المجتمع الغربى حاليًا، أى استراتيجية "القدرة الاستيعابية مع وجود هوامش أمنية" ("carrying- capacity- with- safety- margins)" إذا ما استعرنا مفهوما كان مستخدمًا فى معايير الأمن فى قانون البيئة).

ولكن إذا ما لجأنا إلى فحص أكثر تعمقًا لهذه الإستراتيجية ستبدو أنها مبسطة بعض الشىء فيما يتعلق بأسسها الأيديولوجية، وبالأحرى غير مترابطة فيما يتعلق بتداعياتها الهيكلية والوظيفية وآثارها الثانوية (تمامًا كما هو الحال فى إطار تطبيق

قانون البيئة) (أولجياتى، ١٩٩٩). فبعيداً عن كونها محركًا رئيسيًا لإنتاج المعرفة الذى يخلق الثروة للمجتمع فى سياق من التنافس الاقتصادى العالمى، فهى تؤدى بدلاً من ذلك إلى هدم جذرى للمنهج العلمى أو الالتزامات المهنية وكذلك لكوادرها المؤسسية المختصة. وإذا ما استعرنا حرفيًا تعبيرًا إنجليزيًا استخدمه والرشتاين (والرشتاين، ١٩٩٦)، يمكن القول أيضـًا إن "جهودنا للخروج من موقد" الوعود التى لا طائل منها بشأن العقلانية الغربية الشكلية يجبرنا على" القفز فى نار"الحقائق الافتراضية البسيطة أحادية البعد.

فى الواقع وبعيدًا عن خلق نمط جيد من العقلانية، فإن كل شىء يشير حتى الآن إلى أن هذا الزواج المنفعى الشهير يفتح بالأحرى الطريق أمام مجالات / جماعات تلتزم فقط بإرساء نماذج فكرية وسلوكية. وكما توضح الثقافة التقنية - العلمية التطبيقية للعلم الاقتصادى (المجال / الجماعة المختلطة التى تمزج بين البحث والتنمية الأكثر تقدمًا اليوم)، فإن التعقد الاجتماعى يمكن أن" يترجم" (يتم تحويله إدراكيًا) إلى معايير مسئولة" عملية" أو" فعالة" فقط إذا ما تم تطوير أفعال/خطابات علمية تلتزم باتفاقات تأسيسية للنماذج. وفى الواقع فإنه من المستحيل مواجهة الحقيقة القاسية "بشكل مناسب" ما دامت بطبيعتها تتسم بعدم المرونة المنطقية والغموض الرقمى وعدم توقع المخاطر، إلخ (إيزكيردو Izquierdo، 1999).

ومما لا شك فيه أن هذا الأمر يسرى أيضًا بالنسبة إلى أى مجال علمى آخر، وهكذا ففى مجال / جماعة منع الجريمة حيث يعمل اليوم علماء الجريمة يدًا فى يد مع رجال الشرطة ورجال السياسة، لم يعد حتى مفهوم" الجريمة" يعنى المسئولية الفردية عن موضوع حقيقى، وإنما مجموعة من المتغيرات التى تم الحصول عليها من خلال حسابات عن معطيات إحصائية بسيطة (ميسنر، ١٩٩٩).

وكما لو أن ذلك ليس كافيًا، فإن الجمع بين العلم والاقتصاد والسياسة قد يتسبب فى تحول انتكاسى فى الأولويات العلمية وأن يكون له تداعيات مدمرة على الديناميكية الاجتماعية فى مجملها، سواء على المدى القريب أو البعيد. وفى هذا الصدد فإن النزاع الواقع بين السر الصناعى / السياسى والدعاية الاجتماعية / العلمية بشأن بعض

اكتشافات التكنولوجيا المتطورة - أى براءة الاختراع وعلامة المنتج فى مواجهة التواصل الثقافى البينى الذى يتسم بالحوار حول المنتجات الحيوية - ليس إلا أحد الأمور المعلقة الأكثر وضوحاً.

من ناحية أخرى فإن خصوصية المؤسسات العلمية، والتى تتمثل، كما يوضح فيك weick، فى أن الهيكل غير مرتبط بالنشاط التقنى وأن النشاط غير مرتبط بآثارها (فيك، ١٩٧٦)، هو أمر مطروح للمناقشة. وفى الواقع لا يخضع اتخاذ القرارات، سواء على مستوى المنفذين أو الساسة، للمنطق المعقد والمتنوع - الحذر، والمخادع (مع التحسب) والخيالى للمناهج العلمية، وبصفة خاصة إذا ما ارتكزت هذه المناهج على مبادئ الجهل السقراطى أو الشك الديكارتى (ماير Meyer وروان Rowan، ١٩٨٧ ؛ وشون Schon، ١٩٨٢). وتعمل المؤسسات العلمية بدورها وفق مجموعة من النماذج الإرشادية الاجتماعية والتعريفات التقنية وفرضيات العمل، والمبادئ العقلانية، الخ، التى لا تستطيع "ضروراتها" الوظيفية / الهيكلية تحقيق "فاعلية" أو "مسئولية" اقتصادية وإنما فقط الحفاظ على بعض طقوس المجتمع القديمة مثل تلك التى يمكن أن نجدها فى الأساطير المجتمعية المعطاة أو المسلمات المؤسسة (بيرنز Burns ودومان De Man، ١٩٨٧). إذا أضفنا إلى ذلك حقيقة أنه عند حدود طيف سياسة البحث والتنمية يختفى هدف خلق المعرفة النقدية، سرعان ما نفهم لماذا اقتصرت الجماعات المختلطة بالأحرى على مجرد تطوير" علوم الغرفة" التى يشير إليها العالم شومبيتر Schumpeter من أجل إدارة محسوبة أكثر من تشجيع التفكير العلمى والإبداع المهنى.

إذن تتعدد الأسباب لرفض الفكرة التى وفقًا لها تعد الإستراتيجية المتبعة خلال العقود الأخيرة نتيجةً أو سبباً" لاتفاق مقدس" أبرم حول" مائدة مستديرة" . سيكون من المناسب على النقيض أن نتحدث بالأحرى عن "تحالف مع الشيطان" Pacto faustico، إذا ما استعرنا كلمات سوسا سانتوس (سوسا سانتوس، ١٩٨٩) بالنسبة للجماعات العلمية، حيث يتمثل الأمر فى بيع رأسمالهم الثقافى (استقلالهم الفكرى) لمجرد الاحتفاظ بالأيديولوجية الليبرالية الجديدة الخاصة بهؤلاء الذين - نظراً لافتقادهم "للفضيلة المدنية" ويتربحون "بالمصادفة" ، كما يقول ماكيافيللى - يتعيشون من سياسة التنافس الاقتصادى العالمى.

لا شك أن خطر هذا التحالف الشيطانى أمر حقيقى، كما أن الحدود الثقافية المتضمنة فى الإستراتيجية التى سبق عرضها توشك أن يتمخض عنها التدمير المنهجى لجزء كبير من التراث الأوروبى الرائع على المستوى المحلى. ليس مصادفةً إذن أن يطرح اليوم عدد متزايد من الباحثين تساؤلاً ملحًا حول: ما الذى يجب عمله؟

الخلاصة :

خلال القرن التاسع عشر تم طرح هذه القضية فى مجال العلم ومهنه، على الأقل أربع مرات من قبل النخبة المثقفة الغربية. ففى بداية القرن أطلق بعض المفكرين، مثل ماكس فيبر، دعوة من أجل أن تسمح المعرفة الموضوعية للباحثين بالتحرر من أى التزام سياسى. وفى أثناء فترة الخمسينيات، أدان العديد من المدارس الفكرية، مثل مدرسة فرانكفورت، الاستخدام المزدوج للمعرفة الموضوعية، آخذًا فى الاعتبار المصلحة الخاصة للشركات التجارية القوية. وفى نهاية الستينيات كشفت الحركة البحثية عن "التجرد" الأخلاقى للعلم الأساسى والعلم التطبيقى. وأخيرًا خلال العقد الأخير، كانت فكرة التقدم من خلال المعرفة والتكنولوجيا هى نفسها التى أعيد طرحها بعمق من قبل المنورين.

واليوم وهذا ما حاولت إثباته من خلال هذا المقال، يجب على نفس هذه النخبة أن تواجه مرحلة أخيرة: وهى الأزمة الحتمية – ذلك أنها مهيأة هيكليًا – للنظام المؤسسى التقليدى للتكوين العلمى والمهنى، وكذلك هدم الأشكال الحضارية قديمة العهد التى جسدها هذا النظام حتى يومنا هذا.

إذن لم ينتج فقط عن المراكز البحثية الجديدة ودورات الإعداد أنماط جديدة من المعرفة والمهارة، ولكن أيضًا إستراتيجية حقيقية للتنافس تم تشجيعها على المستوى العالمى، وذلك بهدف إحكام السيطرة على "القيمة المضافة" لهذه الأشكال الجديدة من اكتساب المعارف وإرساء أشكال جديدة "للهيمنة التنظيمية" .

إن الاتحاد الأوروبى يدرك جيداً الطبيعة الخلافية الكامنة فى هذه المشكلة، ويثير قلقه بصفة خاصة المخاطر السياسية والاجتماعية والثقافية التى يمكن أن تنجم عنها. فبعد عدة مبادرات أخرى، رفض الاتحاد الأوروبى مؤخراً عدداً كبيراً من مشروعات البحث والتنمية التى تمولها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، والتى تهدف إلى إرساء ما يطلق عليه" الاقتصاد المرتكز على المعرفة" (Knowledge Based Economy)، أى نموذج اقتصادى يرتكز على التخصص التكنولوجى المتطور والمعرفة الشكلية المقننة. لقد قررت أوروبا فى الواقع أن تشجع سياسة مختلفة تماماً للابتكار، ألا وهى "الاقتصاد التعليمى" learning Economy، والذى تلعب من خلاله كل من المعرفة والمهارة الضمنية المتمثلة فى أى عنصر و/ أو جهاز موجود فى بيئة محلية دوراً رئيسياً (لجنة الاتحاد الأوروبى، تقرير برنامج TSER، ١٩٩٧).

لا يجب أن يثير الدهشة هذا القرار الأخير للاتحاد الأوروبى، وهو قرار يتسم بأنه حكيم ومجدد على حد سواء، ذلك أنه يتسق والخطوات الأولى للجامعات والمؤسسات المهنية فى أوروبا. وإذا ما درسنا السيناريو المطروح فيما سبق فى خطوطه العريضة من خلال تصور مقارن تاريخى، سندرك أنه يتشابه – مع الأخذ فى الاعتبار بعض الفروق mutatis mutandis مثل النضال من أجل الحصول على الاعتراف الرسمى الذى كان موجوداً خلال القرن الثانى عشر فى أوروبا عندما قام نمط جديد من المدرسة "المؤسسة" المستقلة – المهنية والجامعية فى ذات الوقت – والتى تقترح أن يكون هناك دراسة عامة studia generalia، مثل جامعة بولونيا – بطرح مناهج الإعداد وتدريس المعرفة الرسمية التى كانت حتى ذلك الحين متاحة فى الأديرة والقصور الملكية (ميجليو Miglio، ١٩٨٨). فى هذا العصر، ولا أحد ينكر ذلك، دخلت الإنسانية عصراً جديداً، الأمر الذى يبدو وكأنه على وشك الحدوث اليوم.

المراجع :

ARTHURS H. (1997)," Globalization of the Mind:Canadian Elites and the Restructuring of Legal Fields" , *Revue Canadienne Droit et Société,* vol. 12, n.2, p. 219-246.

BIRRER F.A.J. (1999), *Hybridation in R&D and its Conséquences for Quality Control: Opportunities and Caveats for Europe,* paper presented at 4th ESA Conference, Amsterdam.

BONVECCHIO C. (a cura di) (1980), *// mito dell'università,* Zanichelli, Bologna.

BURNS T.R., DE MAN R. (1987)," Science and Practical Action: Studies in Competing Logics" , in T. BURNS, H. FLAM (eds.). *The Shaping of Social* Organization, Sage London, p.348-365.

ASSOCIATION OF EUROPEAN UNIVERSITIES, CRE GENERAI. ASSEMBLY, (1998), *Conference papers*, Berlin.

DELORS J. (1996), *Learning: The Treasure Within.* Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenry-iïrst Century.

ETZKOWITZ H., LEYDERDORFF (1997), *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Govemment Relations, Pinter PubL*, London.

EU Commission, TSER Programme DG XII Report (1997), *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy,* (by Bengt-Ake Lundvall and Susana Boiras).

GIBBONS M. et al. (1994), *The New Production of Kno\vledge: The Dynamics of Science and Research in Conte mporary Societies*, Sage, London.

GIDDENS A. (1990), *The Conséquences of Modernity,* Polity Press, Cambridge

HAGGARD S, KAUFMAN R. (1992)," Institution and Economie Adjustment" , in S. HAGGARD AND R. KAUFMAN (eds.) *The Politics of Economie Adjustment*

HAKALA J., FAUKONEN E., NIEMINEN M., YLIJOKÏ O.H, (1999), *The Changing Structures, Ideals and Practices of University Research*, paper presented at 4th ESA Conference, Amsterdam.

HOOF VAN J. (1999), *The Rôle ofthe Social Partners and the Reform of Dutch Vocalional Education and Training*, paper presented at 4th ESA Conférence, Amsterdam.

HUNTINGTON S.P. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking ofWorldOrder,* Simon & Schuster, New York. .

IZQUIERDO A. J. (1999), Techno-scientific Culture and the Americanization of international *Financial Markels*, paper presented at 4th ESA Conférence, Amsterdam.

JASPERS K. (1965), *The Idea ofthe University*, P. Owen, London.

LYOTARD J.F. (1994), *The Post Modem Condition: A Report on Kno\vledge,* Manchester University Press, Manchester.

KELSEY J. (1998)," Privatizing the Universities" , *Journal of'Law andSociety,* vol. 25, n. 1, p.51-70.

MESSNER C. (1999), *Verso il controllo post-sociale. Prudenzialismo e moralite del mercato,* Atti del Convegno" La questione criminale nella società globale" (a cura di M. DI MEGLIO), Federiciana Editrice, Napoli.

MEYER J., ROWAN B. (1978)," The Structure of Educational Organizations" , in M.W. MEYER & ASSOCIATES (eds.), *Environments and Organizations*, Jossey-Bass Inc., p.78-109.

MIGLIO G. (1988), *La trasformazione delie università e l'inizialiva privata, m Le regolarità delia politica,* vol.II, Giuffrè, Milano.

MOSCATI, R. (1997) (a cura di), *Chi govema l'Universite* Liguori, Napoli.

NEDEVA M., HOWELLS J. (1999), *Passionate Affair or Marriage of Convenience: Relationship Between Universities and Indiistry in the United Kingdom*, paper presented at 4th ESA Conférence, Amsterdam

OECD (1987), *Universities tinder Scrutiny*

OECD (1998). *Science, Technology and Industry Outlook 1998*

OECD (1998), *University Research in Transition*

OLIVEIRA L. (1999), *Societal Coherence and the New Ways of Production of Knowledge: the Case of Portugal*, paper presented at 4th ESA Conférence, Amsterdam.

OLGIATI V. (1995)," Process and Policy of Legal Professionalization in Europe. The De-construction of a Normative Order" , in Y.DEZALAY, D. SUGARMAN (eds.), *Professional Competition and Professional Power*, Routledge, London, p. 170-204.221

OLGIATI V. (1997)," Towards a New Universitas Mercatorum: The Political Economy of The Chamber of Commerce of Milan" , *Quaderni dï Impresa & Stato,* CCIA Milano.

OLGIATI V. (1998)," Risk, Professions and the Claim for Human Rights" , in V. OLGIATI, L. ORZACK, M. SAKS (eds.), *Professions: Identity and Order m Comparative Perspective*, Onati Papers 4/5, HSL-Onati, p.379-398.

OLGIATI V. (1998)," Can Legal Ethics Become a Matter of Academic Teaching ? Critical Observations from a Late-Modern Perspective" , in K. ECONOMIDES (éd.), *Ethical Challenges to Legal Education & Conduct*, Hart Publ., Oxford, pp.83-202.

OLGIATI V. (1999)," The Policy of Legal Higher Education in Europe" , in F. COWNIE (éd.), *The Law School. Global Issues, Local Questions*, Dartmouth, Aldershot, pp. 159-189.

OLGIATI V. (1999)," Butterfly Effect. Hong Kong's Transition to China and Europe's Shift from (Westem-centered) Modernity" , in F. VAN LOON, K. VAN ACHEN (eds.), 60 *Maal Recht en 1 Maal wijin. Sociology of Law, Social Problems and Legal Policy,* University Coop., Leuven, p. 583-594.

OLGIATI, V. (1999), " Law Enforcement and Environmental Hann: A Disquieting Structural Coupling, in J.X." , in RIBORDY (dir.), *La Nature et la Loi. Le pluralisme juridique dans la gestion de la nature.* Les Presses de l'Université Laurentienne, Sudbury, p. 29-53.

OLSON M. (1986), *The Logic of Collective Action, Harvard University Press,* Chicago.

ROBERTSON R., KHONDKER H.H. (1998)," Discourses of Globalization: Preliminary Considérations" , *International Sociology*, vol 13. n. 1, p. 25-40.

ROTH J., KUPPERS G., SCHLOMBS C, (1999), *Shifting Uncertainties: the Self-organization of European Research Policy*, paper presented at 4th ESA Conférence, Amsterdam.

SCHON D.A. (1982), *The Rejective Practitioner. How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York.

SOUSA SANTOS B. (1989)," Da Ideia de Universidade à Universidade de Ideas" , *Revista Critica de Ciències Sociais*, n.27/28,p. 11-62.

SOUSA SANTOS B. (1995), *Towards a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition, Routledge,* New York-London.

WALLERSTE1N I. (1998)," Possible Rationality: A Reply to Acher" , *International Sociology*, vol. 13,n. l,p. 19-21.

WALLERSTE1N I. (1998)," Sociology and Useful Knowledge" , Letter from the President no.8, *ISA Bulletin* 75/76

WEICK K. (1976)," Educational Organizations as Loosely Coupled Systems" , *Administrative science Quarterly*, n. 21, p. 1-19.

WORLD BANK (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Report to Unesco International Commission on Education

ZIMAN J. (1996), *Prometeus Bound. Science in a Dynamic Steady Slate*, Cambridge University Press, Cambridge.

ZIMAN J. (1996)," Post-academic Science: Constructing Knowledge with Networks and Norms" , *Science Studies*, vol.9, n.l,p.67-70.

الجزء الثالث

أسواق ومواطنون : العولمة والهجرة

تقديم :

يتناول الجزء الثالث من الكتاب القضايا المرتبطة بتدفقات الأفراد، وحول هذه الفكرة يحلل مقال أنجيليس سولان Angeles Solanes العلاقة بين العولمة وتدفق الهجرات. فهل تؤدى العولمة إلى زيادة تدفقات الهجرة ؟ وأين يقف القانون والدول من المهاجرين ؟ وما مستويات التنظيم المناسبة لمصاحبة أو تشجيع أو وقف هذه التدفقات؟ إذا ما توقفنا عند التفكير الاقتصادى الخالص، فإن عولمة الأسواق والمنتجات تقتضى أيضًا أن يكون فى الإمكان تشغيل أيدٍ عاملة مرنة، وأن يمكن نقل الإنتاج وفقًا لاحتياجات الاقتصاد. وعندما نعرف الفروق الموجودة بين المناطق المختلفة فى العالم، لا يمكن تجاهل أن تدفقات الهجرة يمكن أن تتزايد تبعًا لحركة الإنتاج الاقتصادى. ومع ذلك فما زالت الدول هى التى تنظم، إلى حد كبير، دخول وخروج المهاجرين فى كل دولة، غير أن المنطق الذى يؤثر فى هذه القرارات ليس مستوحى كليةً من الاحتياجات الاقتصادية. فمنذ عدة عقود لجأت الدول الأوروبية، والدول الصناعية الكبرى بصفة خاصة، إلى تنظيم دخول المهاجرين، على وجه الخصوص وفقًا لإدارة الاختلافات الداخلية المرتبطة بقضية الهوية الوطنية. إن أسطورة المرونة الكاملة للعاملين (العاملات) القادرين على التنقل وفقًا لمتطلبات سوق العمل يجب أن تؤخذ فى الاعتبار ضمن الحقائق الفردية والوطنية.

ويعد أيضًا ضغط الهجرة من الجنوب إلى الشمال نتيجةً لعولمة وسائل الاتصال. فمن خلال وسائل الإعلام وصل النموذج الغربى إلى عدد كبير من الدول التى يتطلع

سكانها إلى الرفاهية الاقتصادية والحريات الفردية. ومع ذلك فإن حقيقة الهجرة تبدو غالبا أقل إشراقًا بكثير من الصور المعروضة. وهكذا فوفقًا لرأى سولان **Solanes**، فإن ضغط الهجرة هذا نحو الشمال لا يمكن احتواؤه من خلال الإجراءات القمعية فقط، حيث ستجد الدول صعوبة فى التغلب على شبكات المهربين المنظمة جداً والرغبات الفردية فى تحسين مستوى المعيشة، سواء على المستوى الاقتصادى أو على مستوى الكرامة الإنسانية. إضافةً إلى ذلك تستلزم بعض مجالات الاقتصاد (وبخاصة المجالات الموسمية) وجود الأيدى العاملة المرنة جداً المكونة من العاملين (العاملات) القادمين من الجنوب. ومن ناحيتها تعانى الدول التى ينزح منها المهاجرون من هجرة واسعة للأيدى العاملة والعقول نحو الدول الغنية، الأمر الذى لن يترتب عليه سوى الحد من تنميتها. وهكذا فمن أجل تنظيم تدفقات الهجرة وتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدول النامية، يجب العمل ليس فقط على مستوى مراقبة الحدود وقمع شبكات العابرين، ولكن أيضًا على مستوى النتائج الاجتماعية للعولمة غير المنظمة.

وإذا ما نظرنا إلى حركة غلق الحدود المتزايدة والتى يمكن أن نلحظها بسهولة فى أوروبا، ندرك أنه، على النقيض، لم يسفر تزايد التبادلات الاقتصادية والمالية والاتصالية عن زيادة أكبر فى حركة الأشخاص. وتكشف دراسة إيزابيل دوجاريل **Isabelle Dau-gareilh** عن بعض الأرقام المعبرة، فقد بلغ عدد العاملين (العاملات) الداخلين إلى فرنسا (من مختلف الجنسيات) عام ١٩٨٢ (٦٥,١٦٢) شخص بينما بلغ عددهم عام ١٩٩٧ (٤,٥٨٢). ويلاحظ نفس الاتجاه نحو الانخفاض بالنسبة للعمالة الموسمية والعمالة القادمة من المجموعة الأوروبية. وهكذا تتشكل سياسة للهجرة ذات سرعتين إحداهما تتركز على العمالة القادمة من خارج المجموعة والأخرى (من داخل المجموعة) وتتسم بحرية الحركة. ويوضح لنا هذا التحليل أن الدول تحتفظ باستقلال كبير فى منح تصاريح الإقامة على الرغم من القانون الدولى وعولمة الاقتصاد. إن "عولمة الأشخاص" ما زالت خيالاً، وقد تصبح حقيقة فى أوروبا إذا ما اتفقت الدول الأعضاء فى مجموعها على تطبيق المعاهدات المبرمة. وتركز دوجاريل على جانب فى منتهى الأهمية، ذلك الخاص بحقوق الإنسان العامة. فحرية السفر والعودة حق أساسى للفرد،

غير أن الاختلافات على المستوى الاقتصادى والتشريعات الوطنية تؤدى فى الحقيقة إلى فروق شاسعة بين الأفراد. وتدعو الكاتبة إلى سياسة عولمية للهجرة أيضًا وإن كانت تقوم على أساس حقوق الإنسان وليس على أساس سيادة الدولة.

العولمة وتحول موجات الهجرة

أنجيليس سولان كوريلا

جامعة فالينسيا

كثيراً ما نتحدث عن العولمة باعتبارها موضوعاً "مواكباً للعصر"، وذلك للإشارة - قبل كل شىء - إلى ظهور عالم بلا حدود. وتشير العولمة إلى سيطرة نظام اقتصادى على الفضاء العالمى، وتتجلى، قبل كل شىء، فى مجال السوق، لتصل بعد ذلك إلى البعد الجغرافى والاقتصادى. إنها ظاهرة دائمة الحركة ذات تداعيات على العديد من مجالات الحياة. وفى الواقع يمكن أن يتمخض عن العولمة بعض التوقعات، على سبيل المثال الأمل فى أن تزيد التدفقات الدولية لرءوس الأموال والسلع والخدمات ، بل والأشخاص أيضاً.

نحن لا ننوى تحليل العوامل التى ينجم عنها قوة التوسع لما نطلق عليه " العولمة " ولا تأثيرها على تنظيم الإنتاج وأداء الاقتصاد الكلى للاقتصاديات العالمية، فليس ذلك إلا جزءاً، قد يكون الأكثر وضوحاً، من العولمة. وتشير هذه الظاهرة أيضاً إلى تحولات عميقة فى العلاقات الثقافية والاجتماعية التى تؤدى إلى تداعيات فى التشريع والقوانين [1].

نحن نرجو أن نوضح هنا كيف يمكن أن يكون تكثيف العلاقات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية سبباً لتحول وزيادة التدفقات الهجراتية ذات التأثيرات - التى ليست بالضرورة إيجابية - على إنتاج المعايير القانونية وعلى حماية حقوق بعض الجماعات.

لا يمكن تبسيط قضية فى مثل هذا التعقد، كل ما يمكن عمله هو تقليصها فى

(1) Vid.J Delcourt, " Globalisation de l'économie et progrès social. L'Etat social à l'heure de la Mondialisation" , Futuribles, no.164, avril 1992, pp3-34; J.H Mittleman, Globalization: critical Reflections, Lynne Rienner, Boulder, 1996.

جانب واحد بحيث يتسنى لنا تحليل العلاقة بين العولمة وتدفقات الهجرة، وبصفة خاصة تأثير هذه الظاهرة على كثافة تدفقات الأشخاص بين الدول. وتنبهنا هذه الكثافة إلى حقيقة أن هناك أشخاصاً لا تُحترم حقوقهم على الإطلاق وأن عالمية حقوق الإنسان فى نهاية الأمر (بالنسبة إلى المهاجرين) مازالت فى طور المشروع[٢] .

١- دقة اصطلاحية: لماذا نتحدث عن الكونية وتدفقات الهجرة؟

إن المقصود هنا هو معرفة لماذا نتحدث عن الكونية **globalisation** بدلاً من العولمة **mondialisation**[*] أو الدولية **internationalisation** . بالنسبة إلى القانونيين تعد كلمة الدولية أكثر شيوعاً إذ إنها تشير إلى فكرة ترتكز على الأمة، وتفترض الدولية وجود علاقات بين الدول التى تظهر فى شكل " أمم "، مع وجود تشريع، ومؤسسات قومية ودولية. إذن لماذا يتحدث رجال القانون عن الكونية مادامت كلمة الدولية أكثر شيوعاً ؟ قد يكون السبب هو أن كلمة " كونية " تسمح بفهم شىء آخر غير الذى تثيره كلمة " دولية ".

وفى الواقع إذا ما أردنا الإشارة إلى العلاقات بين الأمم وإلى حقيقة عملية التبادلات بينها، يمكن استخدام كلمة دولية. أما إذا أردنا أن نتحدث عن ظواهر كونية دون الإشارة إلى الدول، فإن مصطلح دولية يكون "قاصراً" بينما مصطلح "الكونية" الأكثر عمومية يبدو أكثر دلالة.

---

٢ - لا أتناول هنا مشكلة تداعيات العولمة على عالمية حقوق الإنسان، إلا أنه سيكون من المهم التفكير بشأن هذه العلاقة ومعرفة أن العولمة لا تعنى عالمية حقوق الإنسان. انظر J.de Lucas, " La globalizacion no significa universalidad de los derechos humanos (en el 50 aniversario de la Declaracion del 48) ", Jueces para la democracia, no.32, 1998, pp3-9(p3) et A.D. Olonga, " L'Afrique face à la {globalisation} des techniques de protection des droits fondamentaux" Revue juridique et politique. Indépendence et coopération, no.1, Janvier- Avril 1999, pp 67-84.

(*) لا نفرق فى اللغة العربية اليوم بين الكونية والعولمة فنترجم كليهما بالعولمة ، إلا أننا سنحرص على التمييز حرصاً على الإبقاء على المعنى الذى أراده الكاتب .

هناك عائق آخر نواجهه عندما نتحدث عن الكونية، ذلك الخاص بالقدرة على التمييز بين هذه الكلمة ومفهوم العولمة، حيث تفضل اللغة الفرنسية كلمة "عالمى" mondial عن كلمة "كونى" global لأن كلمة "العالم" monde تتميز بأنها ليست مجرد ترديد للكلمة الأمريكية "كونى"(٣) global .

إن التناقض بين الكونية والعولمة يكشف عن مواجهة بين مفهومين: الأنجلوساكسونى الذى يفضل الحديث عن الكونية، والفرنسى الذى يتبنى مصطلح العولمة. فهل يعنى هذا أن مجرد اختيار أحد المفهومين ينطوى على ميل إلى أحدهما دون الآخر؟ نحن نرى أن لكلمة الكونية دلالة معينة تذهب إلى ما هو أبعد من مجرد مواكبة العصر. إن الأمر يتعلق بأن يتم بطريقة ما إدراك تناول إحدى الظواهر دون الإشارة إلى العلاقات بين مختلف أمم العالم. إن استخدام مفهوم الكونية ينطوى، من جانب، على تخطى الحدود بين الدول، ومن جانب آخر، على التمييز بين هذه الظاهرة والمحاولات الإمبريالية ذات الأهداف العالمية(٤).

إضافة إلى ما سبق فإن تعبير "العالم" يمكن أن يستدعى فى الذاكرة الفرق بين العالم الأول والعالم الثالث مع الاستبعاد الذى تنطوى عليه هذه التعريفات. ولهذا السبب فقد اخترنا كلمة الكونية، ولسوف نتناول بالحديث علاقات الشمال والجنوب فى إطار عملية كونية.

---

(3) A., 1., Amaud, Entre modernité et mondialisation. Cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de `Eltat, LG.D.1., Paris, 1998, pp. 22-23. Vid. S. Nair, L 'Europe et le nouvel ordre mondial, Ed. Fundacion Can?da Blanch, Cuadernos de Trabajo n° I, Valencia,] 998; D. Held, La democracia y el orden global, Ed. Paidos, Barcelona, 1997.

(٤) أتفق مع أرشيبالدو لانوس عندما يؤكد "أن ما يميز عملية الكونية المعاصرة، والتى بدأت مع نهاية القرن العشرين، عن غيرها من التجارب السابقة (مثل عصر الإمبراطوريات الاستعمارية فى إفريقيا وآسيا) هو كونها كانت تشكل ظاهرة اقتصاد كلى، سواء كانت منظمة أو ترغب فيها الدول، أما التجربة الحالية فإنها تمثل ظواهر اقتصاد صغيرة عابرة للقوميات لا تستطيع الدول السيطرة عليها بسهولة ولا تقدر حيالها سوى تشجيعها ودعمها بإجراءاتها. ويحرك الكونية قوى مستقلة وخاصة يغذيها الخيال والتعطش للأرباح. إن إلغاء الضوابط على الأسواق، وبخاصة المالية، يسجل بداية التوسع فى هذه الظاهرة"، Archibaldo Lanus, Un monde sans rivage. Etat, Nation et Globalisation,Economica Ed. STDI, Paris, 1997, p. 152..

والآن فلنعط تعريفًا لكلمة الكونية لنحدد فى أى اتجاه سنتحدث عن هذه الظاهرة. تتركز معظم التعريفات على الاقتصاد ونقول إذن إن الكونية عملية استطاعت من خلالها الشركات متعددة الجنسيات أن تحقق سيطرتها، إلا أنه ليس صحيحًا أن تأثيرات الكونية تأثيرات اقتصادية فقط. فمن المحتمل أن تكون النتائج الاقتصادية والمالية هى الأكثر وضوحًا فى وقت سابق، إلا أن هناك آثارًا أخرى تغطى جميع مجالات الحياة الاجتماعية.

يمكن أن نجد تعريفًا تقليديًا للكونية، ذلك الذى قدمه جيدنس **Giddens**، فبالنسبة إليه تُعرِّف الكونية على اعتبارها " تكثيف العلاقات الكونية التى تقرب بين المناطق المتباعدة لدرجة أن الأحداث المحلية تتأثر بأحداث تقع على بعد مئات الكيلومترات، وبالعكس"(٥). ونحن نفضل أن نضيف إلى هذا التعريف الفرضية التى قدمها بعض المؤلفين مثل سوسا سانتوس(٦)، واستخدام تعريف الكونية الذى يشير أيضًا إلى الأبعاد الاجتماعية والسياسية والثقافية(٧).

ومن هذا المنطلق تصبح الكونية عملية مكونة من ألعاب العلاقات الاجتماعية التى تتغير، وبنفس الطريقة التى تتغير بها ألعاب العلاقات الاجتماعية، تتغير الكونية. وفى نهاية القول فإن الكونية كما توضح دوسوسا سانتوس، "... هى العملية التى من خلالها يتمكن ظرف أو كيان محلى معطى من النجاح فى توسيع مداه عبر العالم، وبالتالى

---

(5) A. Giddens, Les conséquences de la modernité. O. Meyer (traduc), L 'Harmattan, Paris, 1994, p.70; en anglais The consequences of Modernity, Stanford University Press, Stanford, 1990; en espagnol Las consecllencias de la modernidad, Alianza, Madrid, 1993.

(6) B. de Sousa Santos, "Vers une conception multiculturelle des droits de l'homme", Droit et Société, n° 35, 1997, pp. 79-96.

(٧) فيما يتعلق بأهمية البعد المالى والاقتصادى للكونية، انظر :
M. Aglietta, A.Brender et V. Coudert, Globalisation financère: l'aventure obligée, Ed. Economica, Paris,1990; Commission des Communautés Europénnes, Le déploiment mondial de la R&D industrielle. Facteur et garant de la globalisation de la technologie et de l'économie, Rapport de recherche FAST, Bruxelles, 1993; R. Stubbs and G. Underhill (ens), Political Economy and the Changing Global Order, Macmillan, London,1994; A. E., Fernandez Jilberto and A. Mommen (ed), Regionalization and Globalization in the Modern World &onomy, Routledge, London, 1998.=

تطوير القدرة على تعيين ما هو محلى من ظرف أو كيان اجتماعى منافس"[٨].

ويشتمل هذا التعريف على مضمونين هامين هما:

١ - لكل ظرف عالمى يمكن أن نجد مصدراً محلياً.

٢ - تنطوى الكونية على المحلية، إذن فنحن نعيش فى عالم من المحلية وعالم من الكونية فى ذات الوقت[٩].

فيما يخص التزايد الكونى فى تدفقات الهجرة، يمكن أن نجد مصدراً محليا لتحركات السكان من الجنوب نحو الشمال كنتيجة لبعض الممارسات المحلية، غير أن هذه الزيادة تعد أيضا نتاجاً لكثافة العلاقات الكونية.

٢- تنامى حركات السكان من الجنوب نحو الشمال - حاجة المهاجرين :

تتزايد اليوم حركة الشعوب من الجنوب إلى الشمال بسبب عدم التنظيم العالمى الناتج عن السياسات الاستعمارية القديمة ، بل وأيضًا نتيجة لهذه الظاهرة التى يطلق

= En cc qui concerne la dimension politique ct culturelle de la globalisation Yid. M. Featherstone, "Global Culture: An Introduction", M. Featherstone (ed.), Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity, Sage Publications, London, 1990, pp. 1-14; N. Inayatullah and M. Rupert, The Global Economy as Political Space, Lynne Rienner, Boulder, 1994; B. Axford, The Global System: Economics, Politics, Culture, Polity Press, London, 1995; N.D. Karunaratne and C. Tisdell, "Globalisation and its Policy repercussions", Intereconomics, Vo!. 31, n* 5, September /October 1996, pp. 248-260 ; U. Beck, i Que es la globalizacion? Ft1lacias del globalismo, respuestas a globalizaci6n, Ed. Paidos, Barcelona, 1998, pp. 45-4IS.

(8) B. de Sousa santos, "Vers une conception multiculturelle des droits de l 'hommc", Droit et Societé, op. cit., (p. 82).

(٩) يوضح هذا الكاتب ويؤكد على أنه يجب الحديث عن الكونيات بصيغة الجمع لنوضح أنه توجد طرائق مختلفة لإنتاج الكونية، فهو يميز بين أربع طرائق للإنتاج يرى أنها مصدر لأربعة أشكال مختلفة من الكونية:

١ - "المحلى الكونى": وهى العملية التى يتم من خلالها عولمة أحد الظواهر المحلية بنجاح (على سبيل المثال النظام العالمى للشركات متعددة الجنسيات).=

عليها "الكونية"، والتى تنطوى على نقص فى ضوابط الاقتصاد العالمى وإمكانية تحرك مختلف الدول فى جميع الأنحاء.

إن الكونية ليست مجرد دولية التبادلات، وإنما تمثل أيضًا التوسع فى أنظمة الإنتاج التكاملية على المستوى العالمى، وخضوع الأمم لمتطلبات النظام المالى الدولى، إلخ. كما أن هذه الكونية تنطوى أيضًا على علاقات بين مختلف الثقافات، أى نوع من الاندماج فى "روح حضارية مشتركة"(١٠) ليس من السهل إدارتها. وهكذا يندمج الشمال فى الجنوب والجنوب فى الشمال لدرجة يمكن أن نتحدث معها عن الاعتماد المتبادل المتزايد بين الدول والاقتصاديات. ويذهب هذا الاعتماد المتبادل إلى ما هو أبعد من تأكيد أن الشمال هو المسيطر وأن الجنوب مسيطر عليه، حيث لا يمكننا الجزم بأن الجنوب فى حاجة إلى الشمال دون الجزم بالنقيض أيضًا(١١).

= ٢- "الكونى المحلى": وهى تمثل أثر بعض الممارسات والتوجيهات الدولية على الأوضاع المحلية التى خربت ثم أعيد إصلاحها (على سبيل المثال استغلال الموارد الطبيعية لسداد الدين الدولى).

٣ -"المواطنة العالمية": وهى تمثل تنظيم الدول - الأمم والأقاليم والفئات والمجموعات الاجتماعية على المستوى الدولى من أجل الدفاع عن المصالح المشتركة، والاستفادة من إمكانات التفاعل الخاصة بالنظام العالمى لمصلحتهم. وتتضمن أنشطة المواطنة العالمية حوارات الجنوب مع الجنوب ومساعدات إنسانية دولية يقوم بها الشمال نحو الجنوب، ومنظمات إنسانية .. إلخ .

٤ - "الإرث الإنسانى المشترك": وهو ظهور إشكاليات لا تحمل أى معنى إلا داخل الإطار الكونى. ويشير هذا التراث المشترك إلى قضايا ذات أهمية على المستوى العالمى مثل البيئة أو استكشاف الفضاء.

B.de Sousa Santos, "Vers une conception multiculturelle des droits de l'homme",op. cit., pp. 82-85; B. de Sousa Santos, Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition, Routledge, New YorklLondon, 1995, p. 252; en espagnol La g/obalizacion del derecho, ILSA, Bogot?, 1996.

(10) S. Nair, "La déplacement du monde", S. Nalr et J. de Lucas, Le dépiacement du monde. Immigration et thématiques identitaires, Ed. Kime, 1996, pp. 11-22,(p. 12)..

(11) Yid. A. Portes y J. Borocz, "Migracion contemporanea. Perspectivas tcoricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporacion", G. Malgesini (comp.), Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema I11undial, Ed. Itaria, Barcelona, 1998, pp. 43-73. Cfr. PAP ASTERGIADIS, N., The turbulence of migration. Globalization, Deterritoria/ization and Hybridity, Polity Press,Cambridge, 2000, pp. 53-77.

هناك مثال يمكن أن يجعلنا ندرك أهمية هذا الاعتماد المتبادل بين الشمال والجنوب والجنوب والشمال، ألا وهو النمو السكانى. فالفجوة بين النمو السكانى فى الدول المتقدمة والدول النامية لم تتوقف عن الاتساع منذ الحرب العالمية الثانية. إذن فالسؤال الأساسى الذى يجب أن يطرحه الشمال على نفسه هو ذلك الخاص بنموه السكانى الداخلى. ففى بلد مثل ألمانيا لديها باع طويل مع الهجرة، يتحقق هذا النمو من خلال تدفقات الهجرة، بل وفى دول أخرى أيضًا مثل إيطاليا أو إسبانيا، حيث بدأت الهجرة حديثًا، بدأ إدراك أهمية استقبال مهاجرين من أجل الحفاظ على معدل النمو(١٢).

إن لقضية النمو السكانى العديد من التداعيات على اقتصاديات دول الشمال، وبخاصة على سوق العمل والتقاعد. ففى إسبانيا على سبيل المثال، كان هناك جدل حول التقاعد ، ذلك أننا متأكدون أنه من الآن وحتى ٢٠ أو ٢٥ سنة قادمة لن يعد من الممكن مواجهة النفقات الناجمة عن تقدم السكان فى السن. فمن ناحية نرى أن هناك نموًا سكانيًا يميل إلى أن يصبح سلبيًا، ومن ناحية أخرى هناك تزايد فى عدد السكان المسنين. إن المستقبل سيكون جد صعب فيما يخص مسألة تقاعد العاملين الحاليين(١٣). فتزايد عدد الأشخاص المسنين يعتبر تحديًا أمام نظام الحماية

---

(١٢) حول هذا الموضوع يؤكد سامى نير أن "من الآن وحتى عام ٢٠٥٠ سينخفض عدد السكان فى الدول المتقدمة، وأن أى زيادة على المستوى العالمى ستكون بفعل الدول النامية وخصوصًا إفريقيا، حيث سيثبت المعدل السنوى حول ١,١٪ بينما سيكون بالسلب فى أوروبا (-٠,٣٪) وأقل من ١٪ فى المناطق الأخرى من العالم النامى (آسيا، ٠,٤٪، أمريكا اللاتينية والكاريبى ٠,٥٪)" س. نير "حركة العالم"، مرجع سابق، ص١٣ .

(١٣) على سبيل المثال، اقترح مدير قسم الدراسات بـBBV ، أحد أهم البنوك فى إسبانيا، زيادة نسبة المهاجرين إلى ١٠٠ ألف فى العام، كوسيلة لخفض العجز فى الأمن الاجتماعى على المدى البعيد. جريدة الدولة. "يقترح BBV زيادة نسبة عدد المهاجرين كوسيلة لزيادة المعاشات "، ٢٧ أغسطس ١٩٩٩ ، إضافة إلى ذلك فمن أجل تنشيط سوق العمل، تم توقيع اتفاقيات لتنظيم دخول العمالة المؤقتة إلى إسبانيا. وتعد هذه الطريقة مجرد شكل من أشكال الاستفادة من مزايا الهجرة المؤقتة، حيث إنه بعد تسعة أشهر من العمل فى إسبانيا، يتعين على هؤلاء المهاجرين العودة إلى بلدهم الأصلى. جريدة الدولة " إسبانيا تستعد لمضاعفة الهجرة إليها خلال السنوات الثلاث القادمة " ٣ أكتوبر ١٩٩٩ .

الاجتماعية، حيث إن العوائد الضريبية الآتية من عالم العمل فى انخفاض مستمر والدولة لا تستطيع أن تزيد من نفقاتها دون دعم المصدر الأول للتمويل، أى اشتراكات العاملين والمؤسسات.

فإذا كان صحيحًا أنه بدءًا من عام ٢٠٢٠ لن يعد بالإمكان ضمان القدرة الشرائية الحالية للمتقاعدين، نظرًا إلى نقص عدد العاملين وزيادة عدد الأشخاص المسنين، فإن إجراءات التنشيط التى وافقت عليها الحكومة الإسبانية، مثل تلك الخاصة بتأخير سن التقاعد، لن تكون كافية، إذ لا بد من تنشيط سوق العمل من خلال المهاجرين القادرين على تعويض نمونا السكانى السلبى. واليوم نحن نعرف أن مشكلات مثل تلك الخاصة بسن التقاعد أو الحفاظ على مستوى الإعانات الاجتماعية فى بعض دول الشمال يمكن أن تحل من خلال الإسهام الديموجرافى للهجرة الشابة.

إن حاجة دول الشمال للمهاجرين قد تمثل مشكلةً لدول الجنوب، ذلك أن الهجرات من الجنوب إلى الشمال تمس كل البنية السكانية للجنوب، من الفلاحين إلى العلماء إلى الفنيين، مرورًا بالعمال والطبقات المتوسطة، حيث يتضرر الجميع من النزوح. فالجنوب لا يُصدر فقط ما لا يحتاجه وإنما أيضًا ما هو ضرورى له. وأخيرًا، فإن تنمية دول الجنوب مشروطة بهذا الوضع، وعدم استقرارها له تداعيات على النظام الاقتصادى العالمى، ويمكن أن يؤدى إلى استحالة استقرار تدفقات الهجرة.

ويترتب أيضًا على هذه العلاقات المتبادلة بين الشمال والجنوب وكونية الصلات نتائج أخرى، يمكن أن نركز على اثنتين منها وهما: تغير طبيعة تدفقات الهجرة، وتغير القانون المعنى بالسيطرة على هذه التدفقات.

٣- تغير طبيعة تدفقات الهجرة:

فيما يتعلق بطبيعة تدفقات الهجرة فلم يعد الأمر اليوم يعنى مجرد انتقال الأيدى العاملة التى ترغب فى البقاء بعض الوقت فقط فى البلد المضيف ثم العودة إلى بلدهم

الأصلى، حيث نلاحظ فى الواقع أن هناك حركة حقيقية للشعوب بصفة دائمة تغير البناء الاجتماعى للمجتمعات التى تخرج منها الهجرات والدول المستقبلة لها على حد سواء.

ففى خلال السنوات التى كان فيها الطلب على العمل أقوى من العرض، لم يكن هناك أدنى مشكلة فى استقبال العاملين مع وجود فكرة أنهم سيعودون إلى بلادهم فى حالة عدم وجود عمل لهم. فقد كانوا يعتبرون "كعاملين مدعوين". أما اليوم، وقد أصبح الطلب أقل بكثير من العرض، فقد تبنَّى العديد من الدول قوانين تقيد الهجرة من أجل حماية الرعايا الوطنيين، حيث إن دول الشمال ترغب فقط فى قبول المهاجرين القادرين على شغل الوظائف التى يرغب عنها السكان الوطنيون(١٤).

وهكذا ففى إسبانيا على سبيل المثال، يعد تصنيف المهاجرين فى قطاعات العمل صارمًا للغاية، حيث يعمل الرجال بصفة عامة فى الزراعة وتعمل النساء فى الخدمة المنزلية، وهى قطاعات لم يعد السكان المحليون يرغبون فى العمل بها. أما بالنسبة للمهاجرين فإن هذا التصنيف المغلق والمقتصر على أنواع معينة من العمل ينطوى على نوع من التمييز وحصر القطاعات الأكثر ربحًا على الوطنيين فقط، وذلك على حساب الحقوق الأساسية للأجانب أحيانًا.

---

(١٤) وهو ما يؤكده والزر walzer انطلاقًا من تفسيرات كاستلزوكوساك " من الضرورى جدًا أن ينظر إلى العاملين المقبولين على أنهم (ضيوف)، وليس مهاجرين يبحثون عن وطن جديد وهوية جديدة. ذلك أنه إذا أصبح هؤلاء العاملون مواطنين فى المستقبل، سينضمون إلى قوة العمل المحلية ويشغلون وظائف مؤقتة منخفضة المستوى، ولكنهم سيستفيدون من خدمات النقابات والمشروعات الخيرية، مشكلين بذلك مشكلةً تنمو على مر الوقت. وعلى الرغم من ذلك فإن زيادة التنافس مع العاملين المحليين تزيد من فرصة التفوق. وتهدف كثرة النظم التى تضبط قبول العاملين إلى وضع هامش لحماية المواطنة. ويعمل المهاجر بشكل مؤقت وبأجر منخفض لدى صاحب عمل محدد وإذا ما فقد وظيفته يجب عليه الرحيل، وفى كل الأحوال سيضطر للرحيل عند انتهاء مدة تأشيرته ". M. Walzer, Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralism y la gualidad, Fondo de Cultura Economica, Mexico,1993, pp. 68-69; en anglais Spheres of justice.

وحتى إذا ما كان المهاجرون يحملون مؤهلاً فنياً أو علمياً فإنهم سيواجهون العديد من الصعاب فى الحصول على عمل مناسب فى قطاعات يكثر الطلب عليها بشدة حتى بالنسبة للسكان المحليين. وقبل دخولهم إلى البلد المضيف يحصل المهاجرون على تصريح بالعمل فقط فى قطاعات معينة، وتصبح بالتالى الحركة خارج هذه القطاعات شبه مستحيلة ويصبح الاستبعاد مؤكداً(١٥).

وتلعب دول الشمال دوراً أساسياً فى تغيير طبيعة تدفقات الهجرة:

١- فهى من ناحية تقوم بتصدير نموذج الحياة الغربية إلى الطبقات المتوسطة فى دول الجنوب، كما أن كونية وسائل الاتصال تطرح على العالم صوراً عن مزايا الحياة فى أوروبا كالديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان، والنظم الصحية، والتعليمية، إلخ.

نحن نعرف أن الوصول إلى أسلوب الاستهلاك الغربى يلعب دوراً أساسياً فى قرار الهجرة لدى الطبقات الاجتماعية المتوسطة، حيث يرغب هؤلاء فى العيش داخل أنظمة من الحقوق التى تهيئها لهم مؤهلاتهم الفنية والعلمية والثقافية، إلا أنه عند وصولهم إلى دول الشمال، يدركون أن الحصول على هذا النظام هو أمر انتقائى، وأن المهاجرين لم يكن حظهم فى هذا الانتقاء حتى الآن وفيراً، حيث إن التشريعات الصارمة فى دول الشمال تضع قيوداً على إمكانية حصولهم على مستقبل أفضل.

---

(١٥) يتم استبعاد العاملين الأجانب على الرغم من الاتفاقيات الدولية التى تحمى العاملين المهاجرين. انظر :
A. Chueca Sancho, La expulsion de extranjeros en la Convencion Europea de Derechos Ifu-. manos, Egido Editorial, Zaragoza, 1998; A. Eggers "Recent Developments in Human Rights. The International Convention on the Prot{;;ction of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", German Yearbook of International Law, Volume 34, 1991, pp. 429-437; 1. Arango, "Los dilemas de las politicas de inmigracion en Europa", Cuenta y Razon del pensamiento actual, n° 73/74, 1992, pp. 46-54; J. Arango, "La <cuestion migratoria> en la Europa de fines del siglo XX", J. Nadal (coord), El mundo que viene, Ed. Alianza, Madrid, 1994, pp. 63-'94.

فى ظل هذه الظروف لماذا يستمر المهاجرون فى التدفق حتى وإذا كان بعضهم قد خبر النموذج الغربى؟ يوجد على الأقل إجابتان على هذا التساؤل(١٦).

* فيما يتعلق بالطبقات المتوسطة هناك تناقض واضح فى وضعها الشكلى، فمن الناحية الظاهرية، هى طبقات مميزة بينما أحوالهم المعيشية الحقيقية متواضعة. كما أن طموحات هذه الطبقات مقيدة والطريقة الوحيدة لتحسين أوضاعهم هى الهجرة .

* أما بالنسبة إلى الطبقات الأكثر تهميشًا فالهجرة بالنسبة إليهم تعد بابًا للخروج، أى وسيلة للهروب من الفقر، وأحيانًا من نظام سياسى قمعى.

ومن ناحية أخرى تلعب دول الشمال دورًا آخر فى تغيير طبيعة تدفقات الهجرة، فالإجراءات التى تنفذها الدول المتقدمة، على سبيل المثال نقل المؤسسات **delocalisation**(*) إلى دول الجنوب(١٧)، تفرز آثارًا سلبية، حيث يؤدى تقديم أجور منخفضة جدًا فى بعض دول الجنوب إلى إشعال المقاومة بين العاملين، بل وأيضًا هروبهم إلى الدول الغنية. إذن فهذه الأسواق لا تخلق سوقًا للعمل وإنما تسهم فى استمرار فقر دول الجنوب.

يتجه سوق العمل فى معظم الدول التى توفر العمالة المهاجرة نحو التصدير ولكنه لا يخلق فرصًا للعمل، والأمر هكذا يجعلنا نفكر، كما يؤكد نير **Nair** أن "عدم التوازن هذا سيتزايد حدة فى المستقبل تحت التأثيرات المجتمعة للأزمة الاقتصادية والوضع غير العادل للتبادلات وثقل الديون والنمو الديموجرافى، الخ "(١٨) .

---

(16) S. Nair, "Le déplacement du monde", op. cit., p. 19.

(*) المقصود بنقل المؤسسات delocalisation نقل أحد الأنشطة الاقتصادية الموجودة فى أوروبا إلى الخارج ، على أن يتم توريد المنتج إلى أوروبا بعد ذلك ، ومن هذه الصناعات الجلود ، والمنسوجات ، والسيارات ، والإلكترونيات ، حيث يتم نقلها إلى دول تكون تكلفة الأيدى العاملة فيها رخيصة مثل الهند والمغرب وتركيا ودول شرق أوروبا وآسيا (المترجمة) .

(17) Yid. 1. Archibaldo Lanus, Un monde sans rivage. Etat, Nation et. Globalisation, op. cit., pp. 24-5.

(18) S. Nair, L 'Europe et le nouvel ordre mondial, op. cit., p. 70. Yid. R.Faini, J.M. Grether et J. de Melo, "Globalisation and Migratory Pressures from Developing Countries:a simulation analysis", Development StudiesWorking Papers, Centro Studi r. Ilca ri' Apliano -Queen Elizabeth House, University of Oxford, n* 104, May 1997.

إن التنمية التى تحتاجها دول الجنوب ليست مجرد مسألة تصنيع وإدماج للسكان داخل النظام الإنتاجى، حيث إن الاستيراد الكمى للتكنولوجيا الذى قامت به دول الجنوب خلال فترة الستينيات لم يأت فى الواقع بثماره المتوقعة، وبمعنى آخر لم يخلق فرصًا للعمل. وفى الواقع هناك أيضًا عوامل إضافية تحدد إمكانية تحقيق التنمية، على سبيل المثال : النمو السكانى الذى يمكن أن يقضى فعليًا على كل مميزات نماذج التنمية. وهكذا لن يكون هناك فى المستقبل أى سيطرة على تدفقات الهجرة إلا إذا تعاون الشمال والجنوب من أجل أن تصبح التنمية المشتركة حقيقية.

٤- تغيير القانون الخاص بمراقبة تدفقات الهجرة (إسبانيا مثالاً) :

يتمثل الشق الثانى للتحولات الناجمة عن تأثيرات العولمة على تدفقات الهجرة فى التغيرات الطارئة على القانون المعنى بالسيطرة على هذه التدفقات. ومع ذلك يبدو من الضرورى تقديم بعض التوضيحات التمهيدية، فالعولمة لا تعنى أن تستقبل دول الشمال شعوب الجنوب دون قيود، بل على العكس تؤدى هذه التحركات إلى خلخلة التوازن الداخلى لهذه الدول، ولا سيما عندما تكون هذه الهجرات ذات صبغة دائمة وتسعى إلى لانخراط فى منظومة حقوق دول الشمال.

يؤكد هذا الموقف سياسة حصص الهجرة المطبقة فى أوروبا(١٩)، فلقد قامت كل دول الاتحاد الأوروبى بتطبيق نظام للسيطرة على ظاهرة الهجرة العابرة للقومية. ولقد صاحب هذه الفكرة الخاصة بالسيطرة على الهجرات سياسة الأفضلية القومية ثم الأوروبية. وينظر البعض إلى "المواطنة الأوروبية" على أنها شكل من أشكال الاستبعاد لهؤلاء الذين لا يتمتعون بميزة أنهم رعايا للدول الأعضاء فى الاتحاد، أو كما يقول نير طريقة لاستبعاد "هؤلاء ذوى الأصول السيئة"(٢٠). وفى نفس الوقت بدأت سياسة ترتكز

(١٩) انطلاقًا من هذا الرأى كان دولوكاس على حق عندما يؤكد أن " الآثار السلبية لعولمة الاقتصاد وتزايد حركة المواطنين – إلى أوروبا – بحثًا عن الملاذ واللجوء (كنتيجة للصراعات الموجودة فى عدد كبير من الدول فى الشرق) وتصاعد مظاهر التمييز العنصرى ومعاداة الأجانب، كلها أمور مدعاة للقلق. وبصفة عامة فإن أكثر ما يثير القلق هو إيجاد علاج لهذه المشكلات التى تتمثل فى زيادة الصعاب التى تواجه سياسة الاتحاد الأوروبى (وبمعنى آخر الدول الأعضاء) فيما يتعلق بقضايا الهجرة واللجوء وتراجع حقوق الأجانب "، ج. دى لوكاس، الباب المغلق. أوروبا مثل القلعة المنيعة، Ed., Barcelona, 1996, p. 17. Yid. J. de Lucasi'

(20) "Acerca de la globalizacio.Flyel multiculturalismo", J.M. Cartes (coord), Critica cultural y. Creacion artistica, Generalitat Valenciana col. signa abierto, Valencia, 1998, pp. 229236..

على القمع من قبل الشرطة من خلال إقرار نظام للسيطرة لم يسبق له مثيل فى أوروبا وهو نظام معلومات شنجن Schengen(*)، وتعد إسبانيا نموذجاً جيداً للتكيف مع نظام الحصص(٢١) الذى يتبنى الفلسفة الجديدة لاتفاقيات الشنجن تجاه قمع المهاجرين.

ففى بداية الثمانينيات كانت فكرة الهجرة مرتبطة بالأحرى بالإسبان الموجودين بالخارج أكثر من المهاجرين الأجانب النازحين إلى بلدنا. وهكذا فقد تبنت أجهزة الدولة (عام ١٩٨٥) قانوناً بشأن الحريات والحقوق الأساسية للأجانب فى إسبانيا، والذى كان يهدف بالأحرى إلى ضمان حقوق الإسبان فى الخارج والمطالبة بمبادئ مثل مبدأ المعاملة بالمثل، أكثر من إحكام السيطرة على المهاجرين إلى بلدنا. فى هذا الوقت، لم تكن إسبانيا قد أصبحت بعد مقصداً للمهاجرين، ولذلك لم يهتم القانون فعلياً بضمان حقوق الأجانب ولا بتأمين إدماجهم داخل البلد، حيث اقتصر القانون على مطالبات عامة بحقوق الأجانب والتى لم يكن لها فى النهاية أى معنى لأنها لا تعبر عن الواقع. لقد كان قانوناً مقصوراً على حقوق الأجانب، وإن كان متفقاً عليه سياسياً ومفيداً فى الفترة التاريخية التى تم تبنيه خلالها. باختصار أصبح هذا القانون غير عملى إذ يشتمل على كثير من الثغرات خصوصاً فى مجال تنظيم الحقوق، هذه الثغرات التى جعلت من الضرورى تطبيق اللائحة التى كانت أكثر صرامة(٢٢).

Yid. Sami Nalr, Lettre a Charles Pasqua de la part de ceux qui ne sont pas bien nes, Le Seuil, 1994. Cfr M. Ugur, "Libertad de circulacion versus exclusion: una reinterpretacion de la division <propio>-<extrano> en la Union Europea", G. Malgcsini (comp.), CruzandoFronteras. Migraciones en el sistema mundial, or. ciL, pp. 289-335..

(*) معاهدة شنجن Schengen هى اتفاقية بين الدول الأوروبية تقضى باتباع سياسات مشتركة للهجرة ونظام موحد للحدود ، وقد وقع عليها ٢٦ دولة (باستثناء أيرلندا إانجلترا) ويطبقها بالفعل ١٥ منها . وبناء على الاتفاقية تم إلغاء نقاط الحدود والتفتيش بين دول الشنجن كما أن تأشيرة الشنجن الموحدة تسمح بالدخول إلى هذه الدول ، إلا أن المعاهدة لا تشمل تصاريح الإقامة أو العمل لغير رعايا الاتحاد الأوروبى . (المترجمة)

(21) Voir A. Morice, "De l'immigration zero aux quotas", Le Monde, Novembre 2000.

(٢٢) لم تعد إسبانيا مجرد خطوة فى الطريق إلى أوروبا، فقد أصبحت أرض جذب واستقرار. انظر :
M. Pajares, La inmigracion en Espaiia. Retos y Pro/Juestas, Icaria Editorial, Bercelona, 1998, pp. 29-50..

خلال فترة التسعينيات تغيرت هذه اللامبالاة تجاه الأجانب، ففى إطار أوروبا المهمومة بالهجرة المتزايدة، صدقت إسبانيا على اتفاقيات الشنجن التى تحث الدول الأعضاء فى الاتحاد على تطوير التعاون من أجل التصدى للهجرات. وهكذا فقد أصبحت إسبانيا، مثلها مثل إيطاليا - نظراً لموقعها الجغرافى الخاص - " حامية أوروبا ". لقد كيفت قوانينها مع السياسات الأوروبية المتشددة ومع حقيقة جديدة توضح أن إسبانيا ليست فقط بوابة دخول إلى أوروبا وإنما أيضاً مقصداً فى حد ذاتها لبعض المهاجرين(٢٣). فى عام ١٩٩٦، تمت مراجعة لائحة تطبيق قانون ١٩٨٥ لجعل الدخول إلى إسبانيا والإقامة بها أكثر صعوبة أمام المهاجرين القادمين من دول الجنوب. إلا أن العديد من القضايا المتعلقة بحقوق المهاجرين لم ينص عليها لا فى القانون ولا فى لائحة التطبيق، مثل حق المهاجرين غير الشرعيين فى الرعاية الصحية، والتجمع الأسرى دون قيد، وإمكانية التصويت فى الانتخابات المحلية، الخ(٢٤). ولهذا، فبعد ضغط اجتماعى قوى وإدراك سياسى، بدأت بعض المناقشات حول قانون جديد للأجانب، وتمت الموافقة عليه فى فبراير، وهو قانون ٢٠٠٠/٤ الخاص بحقوق وحريات الأجانب فى إسبانيا واندماجهم الاجتماعى. لقد حاول هذا القانون التوسع فى تنظيم بعض حقوق المهاجرين حتى غير الشرعيين منهم، إلا أنه تم تعديله فى ديسمبر بقانون ٢٠٠٠/٨ الذى ألغى كل حقوق المهاجرين غير الشرعيين، بالعودة مرة أخرى إلى قانون ١٩٨٥ (٢٥).

---

(23) Yid. J. de Lucas, "L'immigré en situation, le cas de l'Espagne", S. Nalr et J. de Lucas, Le dé- placement du monde. Immigration et thémaliques identitaires, op. cit., pp. 73-82..

(24) Cfr. E. Vidal Oil, Los confliclos de los derec/tos en la legislacion yjurisprudencia espanolas. Un analisis de algunos casos dificiles, Ed. Tirant 10 Blanch, Valencia, 1999, pp. 411-423.

(25) Vid. LO. 4/2000, de 11 de enero, sabre derechos y libertades de los extranjeros en Espafia y su integration social, Boletin Oficial del Estado de 12 de enero de 2000 y lo. 812000, de 22 de diciembre, que reforma le Ley Organica 4/2000, Boletin Oticial del Estado de 23 de diciembre de 2000. Cfr. I.De Lucas, "Que politicas de inmigraci6n ? (Reflexiones al hila de la reforma de la Ley de Extranjeria en Espafia)", Tiempo de Paz, n˚ 5,1999, pp. 5-31.

فى إسبانيا، كما فى دول أخرى من دول الاتحاد الأوروبى، يبقى هناك تناقض واضح بين السياسات الصارمة بشأن دخول المهاجرين القادمين من دول الجنوب، من ناحية، وتحسين دول الشمال للتدابير التى من شأنها زيادة الرغبة فى الهجرة (مثل التوسع فى نقل المؤسسات خارج النطاق المحلى) من ناحية أخرى.

٥- انعكاسات النموذج العولمى - قضيتان للتفكير:

سيكون من المناسب تعميق التحليل حول كل من القضايا المطروحة سابقًا، إذ نعتقد أنه من الواضح أن حركة الشعوب، باعتبارها نتيجة مباشرة لنموذج اقتصادى عولمى، تقدم مزايا، من ناحية، لدول الشمال، ومن ناحية أخرى لشبكات تهريب المهاجرين التى تحقق مكاسب اقتصادية كبيرة جدًا على حساب المهاجرين.

١- ففيما يتعلق بدول الشمال، تمثل هذه التدفقات إسهامات واضحة فى رءوس الأموال والأفراد، إذ إنها تعوض الديموجرافيا السالبة، كما يسهم المهاجرون فى زيادة عدد السكان. إضافةً إلى ذلك لا يمكن استخدام البطالة كحجة لتبرير السياسات المتشددة نحو المهاجرين. إن البطالة فى الواقع مشكلة مرتبطة بالتحولات فى بنيات الإنتاج فى دول الشمال، وبغياب إستراتيجيات تنموية جديدة، لا يمكن إذن تبسيط قضية فى مثل هذا التعقد بتأكيد فكرة أن البطالة مرتبطة بالهجرة. وتخطئ السياسات الحالية إذا ما اعتقدت أنه يمكن وقف تدفقاتِ الهجرة بمجرد قرار إدارى، فالسياسات القمعية لن تستطيع أن توقف ديناميكية حركة الشعوب التى تعد إحدى نتائج الفوضى الناجمة عن العولمة.

إن التوترات الاجتماعية التى تظهر فى دول الاستقبال، غالبًا ما تنجم عن صورة خاطئة للهجرة، إذ إن هناك اتجاهًا شعبيًا يعتقد أن المهاجرين يحتلون وظائف كان

يجب أن يستفيد منها السكان المحليون[٢٦]. إن الحلول التى تقترحها السياسات لحل مشكلة البطالة لا يمكن أن تقتصر على حظر دخول المهاجرين، وإنما يجب أن تتجه نحو تطبيق مبادرات جديدة للنمو، على مستوى الاتحاد الأوروبى، ولا سيما تلك المبادرات التى تأخذ فى الاعتبار وجود المهاجرين.

إن استمرار النزوح من دول الجنوب يضعها فى الموقف المقابل لدول الشمال، بمعنى أنه على حين تحقق دول الشمال مكاسب على مستوى الأفراد ورءوس الأموال، فإن دول الجنوب، على العكس، تعانى من هروب رءوس الأموال بل والعقول أيضًا، الأمر الذى يمثل مشكلة حقيقية فى سبيل تنميتها. وهكذا يستأثر الشمال بموارد الجنوب اللازمة لتنميته، ومعها أيضًا احتمالات الدخول إلى السوق العالمى والتنافس فيه.

٢- أما فيما يتعلق بشبكات تهريب المهاجرين فهؤلاء يحصلون على الكثير من الأموال من خلال تدخل المافيا الدولية التى تستغل المهاجرين قبل وفى أثناء إقامتهم. ويساعد القانون المتشدد لدول الشمال بشأن دخول المهاجرين هذه المافيا، فأمام استحالة دخول هذه الدول بالطرق الشرعية، يصبح اللجوء إلى شبكات تهريب المهاجرين هو الحل الوحيد. ولا يعنى تطوير نظام بوليسى شديد الصرامة لمراقبة المهاجر على المستوى الأوروبى أن شبكات التهريب هى الأخرى مراقبة. فالضحية فى نظام العقوبات لقانون الأجانب غالبًا هى المهاجر، ونادرًا ما تكون الشكل غير القانونى الذى يستفيد من هذا النظام وثغرات القانون فيما يتعلق بالتصدى لتهريب الأفراد.

وحاليًا بدأ هذا الوضع الذى يهيئ المناخ لنشاط شبكات تهريب المهاجرين فى

---

(26) Yid. 1. Diez Nicolas, "Los espafioles ante la inmigraci?n", Alfoz, n° 91-92,1992, pp. 71-75; M. Gavira, "Contradiccion entre Jos precarizados y 105l excluidos espafioles y los inmigranles economicos", Alfoz, n° 91,,92, 1992. pp. 134-137; M.J. Aguilera Arilla ct M.P. Gonzalez Yanci, "Actitudes de la poblacion espafiola ante los inmigrantes cxtranjeros", Estudios geograficos, n* 210, LIX, 1993, pp. 145-154; E. Santamaria, "(Re)prescntacion de una presencia. La <immigracion> en y a traves de la prensa diaria", Archipielago, n° 12, 1993, pp. 65-72; A.Izquierdo Escribano, La imnigracion inesperada. La poblacion extranjera en Espana (1991 - 1 995), Ed. Trotta, Madrid, 1996, pp. 90-97.

التغير فى كثير من دول الاتحاد الأوروبى. ففى إسبانيا على سبيل المثال، ينص القانون الجديد أيضاً على إمكانية اعتبار نشاط شبكات التهريب أو الأفراد الذين يشتركون فى دخول المهاجرين بطريقة غير شرعية على أنه مخالفة جسيمة (تعاقب بغرامة قد تصل إلى ١٠ ملايين بيزيتا). إن التصدى لهذه الأعمال السرية التى لا يستفيد منها المواطنون المحليون للدولة المستقبلة ولا المهاجرون، يجب أن يركز على مطاردة الشبكات الدولية الكبيرة التى يتوفر لها أرض خصبة للنشاط، فى ظل سياق عولمى ومع وجود تشريعات صارمة تحكم دخول المهاجرين.

وكما يوضح جافييه دولوكاس **Javier de Lucas**[٢٧]، إذا أردنا أن نجد حلاً لضغط الهجرة، يجب أن نأخذ فى الاعتبار أن المقصود هو ظاهرة عابرة للقومية عالمية، أى عنصراً بنيوياً للعالم الحالى لا يرتبط بقضية محلية وإنما بقضية عالمية. أريد أن أختم بفقرة ذكرها سمير نير **Samir Nair** تلخص ببراعة فكرة العلاقة بين العولمة وتدفقات الهجرة: "فى الواقع إن فوضى تدفقات الهجرة ليست إلا تعبيراً عن فوضى عملية العولمة (الكونية) الاقتصادية. إذا ما أردنا استقرار هذه التدفقات وتفادى تشتت أمم بأكملها... يجب التأثير على عملية العولمة (الكونية) هذه، وهو ما يعد بالتأكيد مصلحة للجنوب والشمال على حد سواء "[٢٨].

---

(27) J. de Lucas, "La globalizaci6n no significa universalidad de los derechos humanos -- (En el 50 aniversario de la Oeclaraci6n del 48)", op. dt., p. 7.

(28) S. Nalr, " Le déplacement du monde", op. cit., p. 21.

دور الدولة فى السياسات الاجتماعية والقانون الاجتماعى اللذين يمكن تطبيقهما على المهاجرين: نموذج فرنسا

إيزابيل دوجاريل

جامعة مونتسكيو - بوردو

مقدمة :

لا شك أن الهجرات الدولية قد أضحت ظاهرة عجزت التشريعات القومية عن استيعاب تعقدها وتنوعها الناجمين، إلى حد كبير، عن عولمة التبادلات الاقتصادية. أما عن الأسباب فهى كثيرة ومتعددة. إن البحث عن العمل أو العائد المهنى يترجم فى صور متنوعة من الهجرة؛ فهناك الهجرة البندولية أو التحركات الأكثر تقليدية للعاملين من الجنوب إلى الشمال . ولقد قررت فرنسا، مثلها فى ذلك مثل معظم الدول الأوروبية، منذ أكثر من ٢٠ سنة أن تتبنى سياسة للسيطرة على تدفقات الهجرة التى لم تكن فى الواقع سوى سياسة لغلق الحدود بحجة الأزمة الاقتصادية، وأزمة التوظيف، ونزولاً على الرأى العام المعادى للأجانب. فأيا كانت الحكومات التى مرت بالسلطة، فقد كانت الخطوط العريضة للتوجهات متشابهة من حيث الأساس، لأنه حتى إذا كانت الإصلاحات التشريعية تتتابع وتتراكم (فقانون شوفينمون ليس إلا التعديل السادس والعشرين لمرسوم ٢ نوفمبر ١٩٤٥!)، فهى تشترك جميعا فى كونها تهدف إلى وقف الهجرة غير القانونية، الأمر الذى يسبغ على الآلية القانونية فى مجملها غموضا واضحا.

فمنذ ١٩٨١ قررت السلطات العامة الفرنسية أن تتبنى، فى آن واحد، سياسة إغلاق الحدود أمام المهاجرين الجدد مع سياسة عامة لإدماج الأجانب المقيمين فى فرنسا . ولقد تمخض هذا المنظور المزدوج عن خلق فئة جديدة من المستبعدين من كل الحقوق، و"الخارجين الجدد عن القانون" و"غير الشرعيين"، الذين بسعيهم الدائم للحصول على الاعتراف بكرامتهم الإنسانية، يرغمون السلطات العامة على اتخاذ إجراءات تنظيمية. وفى جميع الأحوال يكشف هؤلاء المتسللون، الذين صاروا "رسميين"(١) عن أن السيطرة على الهجرة ليست إلا وهماً وحجة فى ذات الوقت، وأنها تؤدى إلى شكل من أشكال التمييز العنصرى السليم سياسيا، وأنه يمكن أن تكون نعمة اقتصادية من خلال عمليات " نقل المؤسسات " التى تقدم المزايا لكل من صاحب العمل والجماعة فى إجمالها(٢).

من ناحية أخرى تتناقض السياسة العامة مع القانون، فعلى حين تتجسد عولمة الاقتصاد فى شكل تزايد التبادلات والتدفقات النقدية والاقتصادية والسياسية، فإن تحركات العاملين العابرة للحدود تتراجع بشكل واضح سواء رعايا المجموعة الأوروبية أو من خارج المجموعة . فقد بلغ عدد العاملين الدائمين من خارج المجموعة الذين دخلوا إلى فرنسا عام ١٩٨٢، وفقا لإحصائيات OMI، ٦٥,١٦٢ شاملة كل الجنسيات، على حين أصبح عددهم(٣) ٣٤,٥٨٢ عام ١٩٩٧ ، وتنطبق نفس المعاينة على العاملين الموسميين، حيث كان عددهم ١٠٧,٠٨٤ عام ١٩٨٢، ولم يزيدوا عن ٨,٢١٠ عام ١٩٩٧(٤) ، أما عن العاملين المهاجرين من داخل المجموعة، فقد كانوا ٢٣,٧٦٨ عام ١٩٩٢، على حين

---

(١) لن نتناول هنا سياسات إعادة الدمج فى دول المنشأ وفشلها الواضح للعيان لأنها بالتأكيد مرتبطة بنتائج سياسة خاطئة للتنظيم، بينما يعتبر إعادة الدمج جزءا من فكرة التنمية المشتركة.

(٢) هذه التأثيرات الثلاثة لعدم تنظيم المهاجرين غير الشرعيين كانت موضوع دراسة جماعية قام بها كل من :
Sans papiers: l'archaisme fatal »e. Balibar, M.chemillier-gendreau, J.costa Lascoux, E.terray, , Ed. La Découverte, Paris, 1999.«

(٣) المصدر Espace Emploi International

(٤) المرجع السابق.

لم يزد عددهم عن ٦,٤٢٢ عام ١٩٩٧,[٥] وتمكننا هذه الملاحظات من التوصل إلى فرضية معروفة ولكن تتزايد حدتها، ألا وهى أن معدل حركة رأس المال والمؤسسات ليس من نتائجه الحتمية حركة الأشخاص العابرة للحدود. وبمعنى آخر فإن عولمة الاقتصاد لا يصاحبها بالضرورة تزايد فى الهجرات وفتح الحدود أمام الأفراد .

إن النظام القانونى للأجانب يرتبط بمبدأ سيادة الدول ويعد أحد أبرز مظاهر السلطة الحاكمة، الأمر الذى ينجم عنه تناقض جديد . فعلى حين تخلت الدول عن سيطرتها على التبادلات الاقتصادية والمالية تحت ضغط العولمة والأقلمة، نجدها تتمسك بما قد يبدو أنه إحدى آخر سلطاتها، ألا وهو السيطرة على السكان الأجانب المقيمين على أراضيها . ومع ذلك فقد كان لسياسة الهجرة وجود فى معاهدة أمستردام، السارية منذ أول مايو ١٩٩٦، ممثلة تأييدا حقيقيا للمجموعة، حيث إنها تتعلق بصلاحيات مؤسسات المجموعة، كما أنها تمثل أول مظهر للتخلى عن السيادة. وهكذا، يبدو أن الاقتراب القومى (أو المحلى) الذى كان سائدا وقت التخطيط للسياسات العامة والقانون الذى يمكن تطبيقه على الأجانب فى فرنسا يقتصر على من هم من خارج المجموعة، ولم تتم إعادة تناوله حتى الآن من خلال الاتفاقيات السابقة بين المجموعة الأوروبية والدول الأخرى. غير أن هذا الاقتراب تتم معارضته بشدة فيما يتعلق بمن هم من داخل المجموعة، ويمكن أن يشمل فى النهاية من هم خارجها، عندما تطبق المجموعة الأوروبية سلطاتها الجديدة. وهكذا يتعايش، بشكل لا يخلو من التوتر، الاقتراب القومى للهجرات المهنية الذى يتفوق على (I)الاقتراب المؤيد للمجموعة الأوروبية الذى قد يشهد قفزة نوعية مع معاهدة أمستردام .(II)

١ - هيمنة المقاربة الوطنية للهجرات:

سواء كان الأمر يتعلق بالسياسات العامة أو بالقانون الاجتماعى المطبقين على المهاجرين من خارج المجموعة، فللدولة السيطرة الكاملة على قراراتها. ومع ذلك تبحث السلطات العامة فى النماذج الأجنبية عن عناصر تستوحى منها سياسات عامة جديدة

---

(٥)المرجع السابق.

للإدماج على الطريقة الفرنسية (أ) بينما يحظى القانون الدولى بتأثير شديد النسبية على القانون الوطنى (ب).

أ- سياسات الإدماج العامة على الطريقة الفرنسية:

تم تعريف سياسة دمج المهاجرين على الطريقة الفرنسية، التى تترك المهاجرين "غير الشرعيين" على حافة الطريق، من قبل المجلس الأعلى للاندماج فى تقريره الصادر عام ١٩٩١ ، وتخضع هذه السياسة لمنطق الجمهورية فى المساواة وليس لمنطق الأقلية السائد فى الدول الأنجلوساكسونية، حيث تقوم على المساواة بين الأفراد أمام القانون أيا كانت أصولهم، أو أعراقهم، أو أديانهم، باستثناء الاعتراف المؤسسى بالأقليات[٦].

إن نموذج الاندماج الفرنسى الذى تقوم فرضيته الأولى على المساواة بين الأفراد أمام القانون، دفع المشرع إلى تفادى استنكار الأجانب باعتبارهم فئة خاصة - كلما كان ذلك ممكنا - حتى وإن كانت خصوصية المشاكل التى يواجهونها لا يمكن تجاهلها، الأمر الذى قد يكون غريبا ويؤدى حتما إلى الفشل[٧]. ولهذا فإن السياسات العامة والإجراءات المطبقة الهادفة إلى التصدى للبطالة أو إلى تيسير الاندماج المهنى أو التوظيف أو الإسكان لا تنظر إلى السكان المهاجرين على أنهم سكان من فئة خاصة ، وإنما تتعامل السلطات مع هؤلاء السكان من خلال السياسات الموجهة إلى الجماهير "المحتاجة للمساعدة" مثل هؤلاء المحرومين من السكن المناسب، والعاطلين لفترات طويلة، والنساء، والأشخاص المعاقين بل وأيضا الشباب. وما دامت المسلمة الأساسية هى المساواة، فمن البديهى أن يكون للأجانب نصيب فى الوظائف والتدريب المستمر .

---

(٦) معاهدة أمستردام، ٢ أكتوبر ١٩٩٧، الجريدة الرسمية للمجموعة الأوروبية العدد رقم ٣٤٠، ١٠ نوفمبر ١٩٩٧ المرسوم رقم ٩٩-٤٣٨ فى ٢٨ مايو ١٩٩٩، الجريدة الرسمية ٣٠ مايو ١٩٩٩، كما تبنى البرلمان الأوروبى قرارًا بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٩٨ حول العنصرية، وكراهية الأجانب، ومعاداة السامية (الجريدة الرسمية للمجموعة الأوروبية العدد رقم ٥٦ , ، بتاريخ ٢٣ فبراير ١٩٩٨، ص٣٥ .

(7), ed. La Documenta-«Pour un modèle français d'intégration » Haut Conseil de L'intégration, tion française, Paris, 199 I..

إلا أن هذه السياسات العامة المرتكزة على المساواة الشكلية لا تؤدى مع ذلك إلى المساواة الفعلية، الأمر الذى يشكل أحد أصعب العراقيل فى نظام الاندماج الفرنسى التى قررت السلطات العامة مؤخراً مواجهتها(٨). لقد كشفت بعض الدراسات الإحصائية والتقارير عن فجوات كبيرة بين الأجانب والسكان المحليين فيما يتعلق بالتوظيف، والتدريب، والسكن، الأمر الذى يدعنا نعتقد فى وجود تفرقة حقيقية. ولذلك فمن المعروف أن مشكلات الدمج وإعادة الدمج المهنى للأجانب فى فرنسا لا ترتبط فحسب بمشكلة البطالة التى لا تكفى وحدها لتفسير العراقيل والفشل المتكرر(٩). فى مواجهة التمييز العنصرى فى مجال العمل(١٠)، وهو غالبا مسكوت عنه، ولأنه منتشر، أو يتم التسامح معه أو مندمج، ولأنه أيضا فى بعض الأحيان يظهر بشكل واضح(١١)، فإن السلطات العامة قد قررت تعبئة بعض الموارد(١٢) للتصدى لهذا الشكل من أشكال الاستبعاد(١٣). إذا لم يكن مفهوم هذه السياسة العامة الجديدة دليلاً على التخلى عن النموذج النظرى الفرنسى للاندماج فهو يبتعد مع ذلك عن المفاهيم والطرق المنشودة أو المستهدفة

---

(٨) وهو نفس ما أشار إليه تقرير اللجنة الأوروبية ضد العنصرية والتعصب فى فرنسا (اللجنة الأوروبية ضد العنصرية والتعصب – وهو جهاز يضم خبراء مستقلين أنشأه المجلس الأوروبى) الصادر فى ٢٧ يونيو ٢٠٠٠، www.ecri.coe.int.

(9)»Les étrangers en France? Contours et caractères, Paris,] 994. Nathalie FRIGUL, » INSEE, , ricin Droit, revue du GIST!, no41-42, 1999,«Femmes etrangères doublement discriminées p.12

بلغ معدل البطالة بين الشباب الأجنبى ٤٧,٢٪ فى المتوسط عام ١٩٩٨ مقابل ٢٧,٧٪ بين الفرنسيين من نفس السن.

(١٠) بل وأيضا فى مجال الإسكان، والترفيه، الخ.

(11) Philippe BATAILLE, "le racisme au travail", Cd. La Decouverte, Paris, 1997; "Le pharmacien de Solannes et les magasins d'Ikea", Plein Droit, revue du GISTI, no. 41-42, 1999, p.8.

(12) , Rapport, Mars 1999. Liaisons soci-«Lutter contre les discriminations » J.M.BELORGEY, , 8 juin 1999, no51/99.«Lutte contre les discriminations raciales au travail »ales, La_lutte contre les discriminations raciales : nouveau combat ... nouvelles »I.DAUGAREILH, ,RDSS, 1999, no4, p.697.«perspectives

(١٣) وجعلها أحد الأولويات القومية مثلها فى ذلك مثل تحديد ساعات العمل بـ ٣٥ ساعة.

للتصدى بفاعلية لمظاهر التمييز العنصرى. ويبدو أن الدولة تتجه - من دون التخلى عن سلطاتها - نحو توزيع بعض المسئوليات وتبحث فى النماذج الأجنبية عن مصادر تستلهمها.

ويرتكز المنهج المستخدم لإدراك هذه السياسة العامة الجديدة أساسا على عنصرين : تقارير الخبرة والتقييم من جانب(١٤)، وإجراءات التوعية الموجهة لكل الفاعلين من جانب آخر، ويتم ذلك من خلال وسائل الاتصال أو بعض الطرق التقليدية بل وأيضا الجديدة . وهكذا فلقد دعت السلطات العامة، انطلاقًا من دورها كمحرك، إلى عقد مائدة مستديرة مع الشركاء الاجتماعيين(١٥)، وانطلاقًا من دورها كراعٍ، فلقد قررت تدريب عناصر وزارة العمل(١٦) كنوع من الإجراءات الوقائية، وكذلك عناصر الوكالة القومية للتوظيف ANPE(١٧) والجمعية القومية للتكوين المهنى للكبار AFPA.(١٨) إنها إذن سياسة عامة من نوع جديد، خطوطها العامة فى سبيلها إلى التحديد، وتدعو فى أساسها إلى الاعتماد على التشبيك والوقاية.

ويشتمل تقرير بيلورجى(١٩)، والذى يتناول التخطيط للاستراتيجيات المؤسسية والمعيارية، على فصل يستعرض التجارب الأجنبية والأوروبية، حيث استوحى اقتراحين من الممارسات والقوانين الأجنبية مباشرة؛ أحدهما يخص تأسيس هيئة مستقلة يمكن مقارنة وسائلها واختصاصاتها بتلك الخاصة بلجنة المساواة بين الأعراق البريطانية،

---

(١٤) J.M.BELORGEY, Rapport, Mars]999. «Lutter contre les discriminations »,

(15) Lutte contre les discriminations raciales au travail, Liaisons sociales, 8 juin 1999, no5/99.

(16) Circulaire ministerielle du 2 avril 1999.

(17) Circulaire ministcrielle du 20 octobre 1998.

(18) Accord sur la lutte contre les discriminations raciales du 17 février 1999 signé entre l' ANPE, la Direction générale de l' emploi et de la formation, la Direction des populations et migrations et le FAS.

(19) J.M. BELORGEY, op. cit.

والآخر يتناول القضية الشائكة الخاصة بالتدليل على التمييز العنصرى. فمن المعروف أن القواعد التى تحكم التدليل، سواء كان ذلك فى القانون الجنائى أو القانون الاجتماعى، لا تسمح بالتصدى الفعال للتمييز العنصرى. وهكذا سيكون الهدف هو عدم ترك مسئولية إثبات الدليل على المدعى فقط وإنما أيضا الاعتراف بسلطات أوسع للقاضى. إضافة إلى ذلك فإنه حتى إذا كان يمكن إثبات الدليل بكل الوسائل، فإنه يبدو عادة من الصعوبة تجميع عناصر كافية. لقد تمت توعية القاضى الفرنسى بهذين المظهرين من مظاهر التدليل من خلال الاجتهادات القضائية الخاصة بالمجموعة الأوروبية. ويشتمل الإصلاح التشريعى الذى يناقش حاليا، ومشروع قانون التحديث الاجتماعى، على إجراءات ذات علاقة بالمسئولية عن الدليل فى حالة التمييز العنصرى[٢٠]، تلك الإجراءات التى إذا كانت مستوحاة مباشرة من القرار رقم ٨٠/٩٧ للمجلس الخاص بمسئولية التدليل فى حالات التمييز العنصرى بسبب النوع[٢١] الصادر فى ١٥ ديسمبر ١٩٩٧، فهى تتزامن تماما مع القرار رقم ٤٣/٢٠٠٠ للمجلس الصادر فى ٢٩ يونيو ٢٠٠٠ والخاص بتطبيق المساواة فى المعاملة بين الأفراد دون تمييز للجنس أو الأصل العرقى[٢٢].

وهكذا يمكن أن تؤدى التأثيرات التى تسمح برسم سياسات عامة جديدة إلى شكل من أشكال المزج التى يمكن للمجموعة الأوروبية فى إطار سلطاتها الجديدة أن

---

(20) Projet de loi de modernisation sociale actuellement en discussion, Dispositions relatives au travail et à l'emploi, Liaisons socialcs, 29 juin 2000, no46/2000. Le projet comprend également des dispositions contre les discriminations dans la location des logements.

(21) Directive no 97/80/CE, JOCE, 20 janvier 1998. Transposition prévue au plus tard le ler janvier 2001. Voir M.T.LANQUETIN,."(Discriminations à raison du sexe. Commentaire de la directive 97/80 du 15 décembre 1997", Droit Sociai, 1998, p.688.

(22) Directive no2000/43/CE du Conscil du 29 juin 2000, JOCE L180, 19 juillet 2000.

تزيد منها[٢٣]. وبالتوازى يتناول القانون المحلى مفهومه وتطبيقه، نقاطًا عديدة مشتركة مع القانون الدولى تدفع القاضى أو المشرع إلى تطوير التناول القانونى للوضع الاجتماعى للمهاجرين.

ب- سيطرة القانون الدولى على القانون المحلى :

نظرا إلى الالتزامات الدولية لفرنسا، يندرج القانون الإيجابى الداخلى ضمن شبكة من المعايير الدولية والأوروبية التى تكرس مبدأ المساواة فى المعاملة وعدم التمييز بين السكان المحليين والأجانب[٢٤]. ويعد المنطق الذى تخضع إليه هذه المعايير متعددة المستويات هو مصدر الخلافات الديناميكية التى تدفع، إن لم يكن المشرع، فعلى الأقل القاضى ، إلى تقدير الموقف ليس فقط بالنظر إلى القانون المحلى ولكن أيضا بالأخذ فى الاعتبار المعايير الدولية.

لقد كانت شروط منح الإعانات الاجتماعية للأجانب، الذين لا ينتمون إلى المجموعة الأوروبية والمقيمين بشكل مستمر فى فرنسا، دليلاً واضحًا على الخلاف الجلى بين القانون المحلى والقانون الدولى حول الحق فى عدم التمييز بسبب الجنسية. ولقد تمت تسوية هذا الخلاف الذى أشار إليه المجلس الدستورى فى قراره الصادر فى ٢٢ يناير

---

(٢٣) يمكن مع ذلك التساؤل حول مدى قدرة النموذج الفرنسى للاندماج على المقاومة فى مواجهة النموذج الأنجلوساكسونى الذى يمكن أن ندرك تقدمه ليس فقط فى مجال القانون ولكن أيضا فى مجال الخبرات التى تمت فى إطار المحافل الدولية العامة التى تتخذ من التصدى للتمييز العنصرى هدفا لها. انظر بعض التوصيات المطروحة فى فرنسا والمستوحاة بوضوح من منطق قانون الجماعات أو الأقليات فى إطار تقرير اللجنة الأوروبية ضد العنصرية والتعصب الصادر فى ٢٧ يونيو ، ٢٠٠٠ Www.ecri.coe.int

(٢٤) I.DAUGAREILH, L'influence du droit communautaire et du droit international. sur la protec- tion sociale des travailleurs étrangers en France, in O.KAUFMANN, F.KESSLER, B. von MAYDELL (sous la direction de) «Droit social et situations transfrontalières », Nomos verlagsgesellschat, Baden Baden, 1998, p.235..

1990[٢٥] من خلال تبنى قانون ١١ مايو 1998[٢٦] وعلى الرغم من التقارير الصادرة عن الهيئات المتخصصة التابعة للمجلس الأوروبى والتى تذكِّر فرنسا بانتهاكها لمبدأ المساواة فى المعاملة بين المحليين والأجانب والذى تم تكريسه فى البند ١٢ – ٤ من الميثاق الاجتماعى[٢٧]، فإن القاضى المحلى لم يستبعد تطبيق التشريع الوطنى القديم إلا عقب قرار جايجوزوز الصادر فى ١٦ سبتمبر ١٩٩٦ عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان[٢٨]، وذلك فى حكمى ١٤ يناير 1999[٢٩]. ويشهد هذا الاجتهاد على أنه لا يجب التشكيك فى ديناميكية القانون الدولى لحقوق الإنسان وبخاصة للقدرة الجديدة التى أضيفت فى قانون المجموعة الأوروبية لدى القاضى المحلى[٣٠]، وهو ما يجعله قادرا على إقامة "حوار تلقائى" مع القاضى الدولى وعلى الاستفادة من القوى الإبداعية للقانون كما يحدث فى القضاء الأوروبى للابتعاد عن التشريع المحلى[٣١]. غير أن هذا الاجتهاد يكشف أيضا عن حدود القانون الدولى الذى لا يخضع لرقابة قضائية

---

(25) DC no 89-269 du 22 janvier 1990, 10 du 24.

(26) Là loi du 11 mai 1998 sur l'entree et le sejour des etrangers en France. I.DAUGAREILH, ,- RDSS, 1998, p.634.«Les modifications apportées au droit de la protection sociale La loi du 11' mai 1998 relative a l'entrée et au séjour des étrangers en »N.GUIMENAZES, France et au droit d'asile

(27) Voir notamment Comite d'cxperts indépendants, ‹Charte sociale›Conclusions XIV -1 tome I, cd. Conseil de l'Europe, Mai 1998, , ICP, 1998,2047. Strasbourg, sp.p.288

(28) CEDH Gaygusuz c.Autriche, 18 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions, 1996, IV, La porteé du droit à la non discrimination: de l'avis de l'assemblée du Con-»no I4. F. SUDRE, , RFDA, 1997,«seil d'Etat du 15 avril 1996 à l'arrêt de la Cour EDH du 16 septembre 1996 p.966. Note J.P.MARGUENAUD et J.MOUL Y, Dalloz, '1998, p.438.

(29) Le droit »Soc. Cass. 14 janvier 1999, Bul. Civ. No 24. Voir les commentaires de F.SUDRE, , JCP, II,«à l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité et la Convention EDH 1999, 10082. Note IP.MARGUENAUD, J.MOUL Y, Dalloz,1999, p.438.

(30) Depuis plus longtemps le juge administratif francais fait un usage de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

(31) La lutte contre les discriminations raciales, nouveau combat... nou- » I.DAUGAREILH, , RDSS, 1999, n° 4.«velles perspectives

مناسبة، كما هو الحال بالنسبة إلى الميثاق الاجتماعى ويعيد طرح السؤال الأبدى حول مدى خضوع الحقوق الاجتماعية الأساسية للقضاء.

وهكذا تخضع الديناميكية التى أثارتها المعايير الدولية حول مبدأ المساواة فى المعاملة بين السكان المحليين والأجانب لقيود واضحة، حيث يجب من جانب أن يكون هناك خلاف بين المعايير مختلفة المستويات، ومن جانب آخر أن تتم الاستفادة من هذا الخلاف. إلا أنه عادة ما تكون الحقوق التى تكرسها المعايير الدولية خالية من أى أثر مباشر و/ أو تخضع لمبدأ المعاملة بالمثل. كما أن القانون الدولى ينفرد بحياده فيما يتعلق بحركة الأشخاص، باستثناء الحركة العابرة للحدود، حيث لا تعد حقا من حقوق الإنسان على المستوى الدولى. ويرجع حياد القانون الدولى إلى أسس القانون الدولى الكلاسيكى، الذى وفقا له لا تؤثر الالتزامات العالمية للدول على سيادتها، وبالتالى على سلطتها على الأشخاص. ويظهر هذا الحياد جليا فى جانبين:

فمن جهة لا تعد حرية الحركة التى تمنحها النصوص الدولية الأساسية، مطلقة ولاكاملة. ففى الواقع إذا كان القانون الدولى يمنح حرية الحركة على أراضى دولة ما كما يمنح حرية مغادرة أى دولة بما فيها دولة الشخص نفسه[٣٢]، فهو لا يمنح حرية أو حق الدخول إلى أراضى دولة أخرى، باستثناء حق اللجوء[٣٣]. ومن جهة أخرى لا يجبر القانون الدولى الذى يحمى العاملين المهاجرين، أى دولة على فتح حدودها دون ضابط للحصول على عمل أو ممارسة أى نشاط مهنى، أيا كان الوضع. كما أن الاتفاقية رقم ٩٧ الصادرة عن منظمة العمل الدولية[٣٤] بشأن العاملين المهاجرين، مثلها فى ذلك مثل

(٣٢) ذلك هو جوهر المادة رقم (١٢) من الميثاق الدولى للحقوق المدنية والسياسية، والمادة رقم (١٣) -١ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، والبروتوكول رقم (٤) من الاتفاقية الدولية لحماية الحريات والحقوق الأساسية للإنسان.

(33) Art.l4 de la Declaration universelle des droits de l'homme.

(٣٤) الاتفاقية رقم ٩٧ حول العاملين المهاجرين الصادرة عن منظمة العمل الدولية، ١ يوليو ١٩٤٩، الجريدة الرسمية ٧ أغسطس , ١٩٥٤

الميثاق الاجتماعى الأوروبى(٣٥) لا يشيران إلى هذا الأمر، وهو ما يعد اعترافا ضمنيا بسلطة تقديرية للدول فى هذا الصدد. وفى الحقيقة لا تنظم هذه النصوص إلا مصير العاملين المهاجرين ممن تم الاعتراف بهم على أراضى الدولة. وهكذا فمن المبرر جدا أن يعتبر المجلس الدستورى أنه " لا يوجد مبدأ أو قاعدة لها قيمة دستورية تضمن للأجانب حقوقًا ذات طابع عام ومطلق بشأن الدخول إلى الأراضى والإقامة بها؛ فبالنسبة إلى شروط دخولهم وإقامتهم فيمكن ضبطها من خلال إجراءات الشرطة الإدارية مخولين إلى السلطة العامة سلطات أوسع ومرتكزين على سلطات معنية "(٣٦). ومع ذلك يذكِّر المجلس الأعلى أيضا أنه إذا "كان بمقدور المشرع اتخاذ إجراءات معينة تجاه الأجانب" فسيجب عليه إذن أن يحترم الالتزامات الدولية التى وقعَّت عليها فرنسا وكذلك الحريات والحقوق الأساسية ذات القيمة الدستورية المعترف بها لكل من يقيم على أراضى الجمهورية"(٣٧).

يبدو إذن أن خلاف المعايير ليس كافيًا وحده لخلق ديناميكية لصالح العاملين المهاجرين، بل يجب أيضا أن يكون هناك خلاف حول الحقوق أو على الأقل خلاف على المنطق بين القانون المحلى والقانون الدولى وأن يكون بمقدور القاضى إدراك هذا الخلاف. وعلى حين لم تُحدث عولمة التبادلات الاقتصادية حتى الآن تغييراً أساسيًا فى هذا الصدد، فإن إسهام الاتحاد الأوروبى تجسد فى اختراق المقاربة الخاصة بالمجموعة الأوروبية لمعالجة الهجرات المهنية.

---

(35) Charte sociale du 18 octobre 1961 (art. 19), 10 du 9 octobre 1974.

(36) DC no 93-325, 13 août 1993,10 du 18 août, DC no 97-389 du 22 avril 1997,JO du 25.

(37) DC no 11˚89-269 du 22 janvier 1990, JO du 24..

٢- تطور المقاربة الخاصة بالمجموعة الأوروبية للهجرات:

لم تعد الهجرات المهنية تندرج ضمن الاختصاص الحصرى للدول الأعضاء فى المجموعة الأوروبية نظراً إلى التأثير المزدوج لعاملين : أولهما تأسيس المجموعة القائم على حرية حركة الأشخاص من جانب (أ)، وثانيهما تعميق المجموعة بتوسيع اختصاصاتها لمجال سياسات الهجرة (ب).

أ- قانون المجموعة المطبق على الهجرات:

يعد القانون الاجتماعى الخاص بالمجموعة بشأن الهجرات قانونًا ذا سرعة مزدوجة، إذ يميز بوضوح بين حركة رعايا المجموعة (الأوروبية) وحركة رعايا الدول الأخرى .

إن أول المستفيدين الرئيسيين من حرية الحركة التى نصت عليها المادة رقم ٤٨ من معاهدة روما هم رعايا المجموعة (الأوروبية)، سواء كانوا من العاملين[٣٨] أو العاطلين، أو - بشكل محدود - الراغبين فى الحصول على وظيفة. ويعد مبدأ المساواة فى المعاملة أو منع التمييز بسبب الجنسية هو النتيجة الطبيعية لهذه الحرية العامة الأساسية. وتنص المادة ٤٨-٢ من معاهدة روما على إلغاء أى تمييز يرتكز على الجنسية، بين العاملين الذين ينتمون إلى الدول الأعضاء فيما يتعلق بالتوظيف، والأجر، وكل شروط العمل وأيضا الحماية الاجتماعية، إلا أن هذا الأمر لا يخص إلا مجموع الأنشطة الاقتصادية[٣٩] باستثناء الأعمال والوظائف التى تخص الإدارة العامة عندما

---

(٣٨) أيا كانت علاقتهم القانونية مع صاحب العمل، سواء كانوا من العاملين التابعين أو المأجورين أو العاملين المستقلين.

(٣٩) سواء كان الأمر يتعلق بشغل وظيفة أو أداء خدمة، وسواء كان النشاط دائما ألا لا، كل الوقت أو بعضه وأيا كانت قيمة الأجر.

يتعلق الأمر بالمشاركة فى ممارسة السلطة العامة(٤٠).

ويتمثل العمل البنائى لمحكمة العدل التابعة للمجموعة الأوروبية فى التصدى ليس فقط لأشكال التمييز المباشرة وإنما أيضا لغير المباشرة التى يتعرض لها رعايا المجموعة . وقد تتوارى أشكال التمييز غير المباشرة فى شكل معايير قد تبدو حيادية، إلا أنها فى الواقع تؤدى إلى نفس نتيجة التمييز المباشر . وهذا هو الحال بالنسبة إلى الحصول على العمل الذى يتطلب الحصول على شهادة محلية(٤١)، ونفس الشىء للحصول على الحماية الاجتماعية المرتبطة بتوافر معايير الإقامة، وهو الأصل لقوانين بينا الشهيرة(٤٢) أو لتمويل الإعانة الاجتماعية(٤٣)، ولقد أجبر قضاء محكمة لوكسمبورج الدول طوعًا أو كرهًا على تعديل تشريعاتها الوطنية وعلى إعطاء قوانينها المحلية شكلاً جديداً، وهو أمر يجب الاعتراف بأنه غير طبيعى.

وعلى الرغم من أن حرية حركة العاملين فى المجموعة الأوروبية ليس لها مثيل فى مناطق اقتصادية أخرى من العالم(٤٤)، وعلى الرغم من أن تطبيق هذه الحرية قد تقدم بصورة فريدة بفضل أداء محكمة العدل للمجموعة الأوروبية، فإنها ما زالت تواجه مقاومة واضحة إلى حد ما وتختلف قوتها تبعا للأوضاع المحلية(٤٥).

---

(40) CJCE 17 décembre 1980; commission c/Royaume de Belgique, aff149179, Rec., p.3881.
ومع ذلك، فحيث إنه لم يتم تحديد أى من قوائم هذه الوظائف الإدارية، فإن الشكاوى مستمرة فى التوافد على القضاء الأوروبى.

(41) CJCE 26 février 1991,aff.C-154/89, C-180/89, C-198/89, Commission c. Rep. française, italienne et hellenique, Rec. I, p.683. Ces arrêts ont éte rendus à propos de réglementations nationales subordonnant l'activité de guides touristiques à la possession d'un diplome ou d'une qualification sanctionnant un examen.

(42) CJCE 15 janvier 1986, Pinna I, affC-41/84, laCE N°C39, CJCE 2 mars 1989, Pinna 11, affC 59/87, la CE, noC8l.

(43) CICE 7 mai 1969, Torrekens, aff28/68, Rec. p.126. CJCE 9 octl974, Biason, aff.24174, Rec.p.999. CJCE 24 fevrier 1987, Giletti, aff379-381185 et 93/86, Rec.p.955. CICE.l2 juillet 1990, Commission c/France, aff.236/88, Rec. I, p.3163.

(٤٤) لا تمنح أى من الاتفاقيات الإقليمية حول حرية التبادل الاقتصادى مثل هذه الحرية.

(٤٥) ويمكن فى هذا الصدد أن نذكر:
les «rates de la libre circulation », plein Droit, Revue du Gisti, no 40 décembre 1998.

أما عن حرية حركة رعايا الدول الأخرى المرتبطين بالمجموعة، فهى أبعد من أن تكون معترفًا بها بشكل منهجى ؛ إذ تتسم بالأحرى بالتغير وعدم الثبات . وتوجد هذه الحرية فى نفس ظروف قانون المجموعة (الأوروبية)، بمعنى أنها تؤدى إلى خلق أوضاع مماثلة بالنسبة إلى رعايا دول الرابطة الأوروبية للتبادل الحر (AELE أيسلندا، وليشتنشتين، والنرويج). ولقد وضعت فرنسا فى نصوصها تطبيقًا دقيقًا لهذه الحرية. ويمكن للرعايا الأتراك الاستفادة من اتفاقية الرابطة التى نوقشت وتم التوقيع عليها فى ١٢ سبتمبر ١٩٦٣٤٦ بهدف أن يكون هناك انضمام قريب (لتركيا) فى المستقبل (للاتحاد الأوروبى)[٤٦]، هؤلاء الرعايا يتمتعون بوضع خاص فيما يتعلق بحرية الحركة والحصول على العمل ما دام قد تم توظيفهم بشكل قانونى على أراضى إحدى الدول الأعضاء، وما داموا يمتلكون مسوغات الحد الأدنى من مدة العمل[٤٧]. وفى المقابل تمت تسوية وضع المهاجرين الأتراك الأوائل كلية عن طريق القانون المحلى . إلا أنه لم يكن هناك إقرار لحرية الحركة أو حق الإقامة أو الحصول على العمل المميز فى كل اتفاقيات التعاون الأخرى الموقعة مع المجموعة (الأوروبية) سواء الاتفاقيات المبرمة مع دول المغرب (الجزائر[٤٨]، و المغرب [٤٩]، وتونس[٥٠]) أو مع دول أوروبا

---

(٤٦) تخلق هذه الاتفاقية ارتباطا بين المجموعة الاقتصادية الأوروبية وتركيا، no 64/733/CEE du 12 septembre l963, JOCE du 29 décembre 1963.

(47) Cf. Art.6 de la décision du Conseil d'association relative au développement de l'association entre la Communauté économique europèenne et la Turquie, n° 1/80 du 19 septembre 1980, non publiée.

(48) Accord de coopération entre la Communauté économique europécnne et la République algérienne démocratique et populaire du 26 avril 1976, Réglement no 2210/78 du 26 septembre 1978, JOCE n°L.263 du 27 septembre 1978.

(49) Accord de coopéeration entre la Communauté économique europèenne et le Royaume du Maroc du 27 avril 1976, Réglement no 2211/78 du 26 septembre 1978, la CE n°L.264 du 27 septembre 1978.

(50) Accord de coopération entre la Communauté économique europèenne et la Republique tunisienne du 25 avril 1976, Réglement no 2212/78 du 26 septembre 1978, JOCE noL265 du 27 septembre 1978.

الوسطى[٥١] أو مع دول إفريقيا والبحر الكاريبى والمحيط الهادى[٥٢].

ويسهم قانون المجموعة (الأوروبية) الخاص بوضع العاملين من رعايا الدول الأخرى المرتبطين بالمجموعة، مهما كان مضمون الاتفاق الخاص، بالمساواة فى المعاملة من حيث ظروف العمل، والأجر، والحماية الاجتماعية. وهكذا فإن تطبيق مبدأ عدم التمييز فيما يتعلق بالإعانات الاجتماعية المقدمة لرعايا الدول المرتبطة بالمجموعة الأوروبية من خلال اتفاقيات تعاون أو ارتباط يعد مصدرا لأحكام كثيرة صادرة عن محكمة العدل للمجموعة الأوروبية. ففى العديد من الأحكام اعترفت محكمة لوكسمبرج بأن التأثير المباشر للمساواة فى المعاملة يسمح هنا بمنع التمييز بسبب الجنسية فيما يتعلق بالإعانات الاجتماعية العينية وغير العينية. وتتزامن تماما هذه الأحكام الأوروبية، التى تخص تحديدا العاملين من الرعايا الجزائريين والمغاربة والتونسيين وحديثا جدا الأتراك[٥٣]، مع الأحكام الفرنسية الصادرة عن محكمة النقض[٥٤]، إلا أنه قد تم بناء

---

(51) Parmi tous les accords signés peuvent être signalés ceux conclus avec la Hongrie du 16 décembre 1991 (JOCE n°L.347 du 31 décembre 1991), la Pologne du 16 déccmbre 1991 (JOCE n*L.348 du 31 décembre 1991), la Bulgarie du 8 mars 1993 (JOCE n*L.368 du 31 décembre 1994), de la Slovaquie du 4 octobre 1993 (JOCE n*L.359 du 31 décembre 1994), de la Tchéquie du 4 octobre 1993 (JOCE no L360 du 31 décembre 1994) de la Romanie du I er février 1994 (JOCE n°L.357du 31 décembre 1995)..

(52) Convention ACP-CEE signée à Lomé, dite convention de Lomé, du 15 déccmbre 1989, JOCE n°L.229 du 17 août 1991.

(53) CJCE 30-9-1987, Demirel, 12/86, Rec.p.3719. CJCE 31-1-1991 Kziber, C-18/90, Rec.p.I.I99. CJCE 20-9-1990 Sevince, C-192/89, Rec.p.3461. CJCE 5 avril 1995, Krid, C-1O3/94 ; CJCE 20 avril 1994, C58/93. CJCE 4 mai 1999, Sema SUrUl, affC-262/96, Activités du TJCE et de la CJCE, nol2/99, p.11.

(54) Soc. Cass. 7 mai 1991, Mazari, Bul. Civ., n023 I. Soc.7 mai 1991, But V, n0231. Soc. 17 octobre 1996, Bul. V, no330 et no331et n0335. Soc.3 juillet 1997, Bul. Civ. V, no246. Soc. Cass.20 mai 1999, Droit social, ,p.753..

هذه الأحكام على المقاومة سواء من قبل هيئات الضمان الاجتماعى ليس فقط فى فرنسا وإنما فى دول أخرى من الدول الأعضاء، أو من قبل المشرعين المحليين(٥٥). وهو ما يفسر لجوء القاضى فى المجموعة فى بعض الحالات إلى "التفاوض" بشأن تأخير حكمه، ويعد حكم سوروول من النماذج الأخيرة على ذلك(٥٦). ويهدف أحد المشروعات الحالية للمشرع الأوروبى إلى التوسع فى نظام تنسيق أنظمة الضمان الاجتماعى لتشمل العاملين من خارج المجموعة ممن يتنقلون داخل أراضى الدول الأعضاء فى المجموعة (الأوروبية).(٥٧)

إن ما سبق يوضح إلى أى مدى ترغب المجموعة فى عدم التوسع من دون احتراز فى مبدأ حرية حركة الأفراد، حتى مع الدول التى ترسى معها تبادلات تجارية أو مع تلك التى تنوى أن يحدث معها اندماج سياسى. إذن ليس من المستغرب أن تتشدد (المجموعة) للغاية تجاه المشاريع التى تمثل، منذ ماستريخت(*)، عملية إضفاء لقوانين المجموعة على سياسة الهجرة. ومع ذلك توصلت معاهدة أمستردام عقب العديد من محاولات التوفيق بين الدول الأعضاء إلى فتح آفاق جديدة.

---

(55) Voir H.GACON ESTRADA, Etrangers : la sécurité sociale se moque de la justice ,Droit Social, 1996, p.709. I.DAUGAREILH, Les prestations sociales non contributives et les , Revue de Droit Sanitaire et Social, 1997, p.189.«étrangers non communautaires

(٥٦) وهكذا، قررت محكمة العدل للمجموعة الأوروبية أن حكم سوروول الصادر فى ٤ مايو ١٩٩٩ (انظر الملاحظة رقم ٥٣) حول الحق فى الإعانات الأسرية للرعايا الأتراك المقيمين على أراضى إحدى الدول لا يمكن الإشارة إليه لتأييد المطالبات بالإعانات المخصصة فى فترات سابقة على ٤ مايو ١٩٩٩، إلا فيما يتعلق بالأشخاص الذين قاموا قبل هذا التاريخ باللجوء إلى القضاء أو رفع دعوى بسبب النتائج الخطيرة على الإجراءات أو التنظيمات القومية التى تسببت فى حدوثها هذه الأحكام .

(57) Proposition de réglement (CE) du Conseil modifiant le règlement CEE n° 1408/71 en ce qui concerne son extension aux ressortissants de pays tiers, JOCE, no. 6, 10 janvier 1998, p.15.

(*) وهى اسم المدينة التى تم فيها توقيع الاتفاقية الأوروبية الخاصة بسياسة الهجرة وتنظيم فتح المعابر الحدودية لدول الاتحاد الأوروبى، وتمت تسمية الاتفاقية باسم المدينة (المراجع).

ب- عملية إضفاء قوانين المجموعة "communautarisation" على الهجرات من خارج المجموعة:

إن حرية حركة العمالة تعد واقعا، وإن كان واقعا غير مكتمل، إلا بالنسبة لرعايا المجموعة(٥٨)، فلقد تبنت المجموعة الأوروبية فى الواقع قراراً فى ٢٠ يونيو 1994(٥٩) يهدف إلى الحد، بمزيد من الصرامة، من دخول العمالة المهاجرة إلى الاتحاد الأوروبى، وهكذا لا يحق لغير رعايا المجموعة (الأوروبية) الحصول على وظيفة إلا "إذا كانت هذه الوظيفة لا تستطيع القيام بها العمالة المحلية وعمالة المجموعة التى تقيم بشكل دائم وشرعى داخل إحدى دول الاتحاد"(٦٠). ويبرر القرار هذا التقليص بسبب "معدلات البطالة المرتفعة التى تشهدها حاليا الدول الأعضاء" مما "يدعم من ضرورة التطبيق الفعال للأفضلية الممنوحة للمجموعة فى مجال التوظيف" (٦١). فهل سيتم التخفيف من حدة هذه القيود المفروضة على حركة العمالة بفضل عملية إضفاء قوانين المجموعة المشار إليها على سياسات الهجرة؟

تندرج الإجراءات الخاصة باللجوء والهجرة بالفعل فى الباب الرابع من المعاهدة المؤسسة للمجموعة(٦٢) ولم يعد يرتبط بالباب السادس من المعاهدة المؤسسة للاتحاد الأوروبى سوى منع العنصرية وكراهية الأجانب والتصدى لهذه الظواهر(٦٣). ينص الباب الرابع على مشاركة المجموعة التى أصبح دورها من الآن فصاعداً يشتمل على

(58) Trente ans de libre circulation des travail- »Voir M.BONNECHERE (sous la direction de), , Actes du colloque de Paris du 10 octobre 1997, ed. La Documentation française, Paris, 1998.« leurs

(59) Resolution du 20 juin 1994, la CE, C 274, 19-09-1996. 60 Ibidem.

(٦٠) المرجع السابق.

(٦١) المرجع السابق.

(٦٢) الباب الرابع بعنوان: التأشيرات، واللجوء، والهجرة، والسياسات الأخرى المرتبطة بحرية الحركة.

(٦٣) تم إلغاء الأعمال المشتركة بينما تم إدخال القرارات المؤطرة التى تربط بين الدول الأعضاء دون أن يكون لها تأثير مباشر.

الاقتراح والمبادرة، ومشاركة البرلمان الذى ستقتضى استشارته وليس فقط إخطاره كما كان يجرى من قبل. ويمكن أن تشكل المعايير المتبناة بمقتضى الباب الرابع موضوعاً للتوجيهات والضوابط التى منذ الآن ستنتشر وتخضع لرقابة محكمة العدل للمجموعة الأوروبية، غير أن عملية إضفاء قوانين المجموعة لا تخلو من القصور ونقاط الضعف.

فى أثناء السنوات الخمس التى تلت تطبيق المعاهدة، كان المجلس يتخذ قراراته بالإجماع بموجب اقتراح من المجموعة أو مبادرة من قبل إحدى الدول الأعضاء، وذلك بعد استشارة البرلمان الأوروبى . وبعد هذه الفترة، تم الإبقاء على نفس شروط التصويت ما دام المجلس لن يتخذ قراراً بالإجماع بعد استشارة البرلمان الأوروبى بتطبيق إجراء القرار المشترك فى كل المجالات أو فى بعض منها.

وعلى الرغم من "عملية إضفاء قوانين المجموعة" فإن الدول الأعضاء تحتفظ بسلطات فى العديد من الحالات ، حيث يمكن لها الاحتفاظ ببعض الإجراءات المحلية أو اقتراحها على سبيل الاحتياط، على أن تكون هذه الإجراءات متوافقة مع المعاهدة والاتفاقيات الدولية فى مجال سياسة الهجرة وإقامة رعايا الدول الأخرى من ذوى الأوضاع القانونية السليمة فى دولة أخرى من الدول الأعضاء. كما أنها تحتفظ بسلطة كاملة فى مجالات حفظ النظام العام وحفظ الأمن الداخلى الذى يفلت تماماً من رقابة محكمة العدل للمجموعة الأوروبية. وأخيراً تشتمل المعاهدة على بند يخص الحماية فى حالة الطوارئ التى تنشأ بسبب تدفق مفاجئ لرعايا الدول الأخرى. وإضافة إلى ما سبق، فلقد حددت كل من المملكة المتحدة وأيرلندا والدانمارك، من خلال بروتوكول ملحق بالمعاهدة، أنها ستستمر فى ممارسة الرقابة على رعايا الدول الأخرى داخل حدودها، متملصة بذلك من تطبيق نصوص الباب الرابع.

لقد تم قبول "عملية إضفاء قوانين المجموعة" لتحقيق نوع من التوافق. فلقد كان هناك أولاً البروتوكول الخاص بحق اللجوء بالنسبة إلى رعايا الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى[٦٤]، والذى لا يعترف إلا فى حالات استثنائية، بحق أى دولة من الدول الأعضاء فى دراسة طلب اللجوء المقدم من أحد رعايا دولة أخرى من الدول الأعضاء.

---

(٦٤) وهو بروتوكول "أزنار".

ثم كان هناك الحد من اختصاصات محكمة العدل للمجموعة الأوروبية التى لا يمكن الوصول إليها إلا من خلال السلطات القضائية المحلية التى لا يمكن الرجوع إلى قراراتها. ولم يكن هناك أى إشارة فى النص إلى اختصاصات قضاء لوكسمبرج فيما يتعلق بالإلغاء أو القصور أو التقصير أو حتى وقوف الأفراد أمامه. وأخيرا يجب على المجلس أن يصوت بالإجماع وبعد استشارة البرلمان الأوروبى من أجل تكييف النصوص المرتبطة باختصاصات محكمة العدل للمجموعة الأوروبية.

وإلى جانب الشكوك حول أهمية عملية إضفاء قوانين المجموعة، تلك الشكوك التى نجم عنها القيود السابق ذكرها، يضاف إليها التساؤلات المطروحة حول منطق العمل. فمشروع الاتفاقية[٦٥] الذى كان من المفترض أن يقدم كمشروع توجيهى خاص بقواعد قبول رعايا الدول الأخرى داخل (حدود) الدول الأعضاء، يحتوى على إجراءات مرتبطة بقبولهم بهدف ممارسة أنشطة مدفوعة الأجر أو مستقلة. ولا يبدو فى الواقع أن المنطق السائد فى قطيعة تامة عن ذلك الذى تؤيده فرنسا وبعض الدول الأخرى من الأعضاء، أو عن قرار اللجنة الصادر عام ١٩٩٤ والمشار إليه سابقًا. وحتى إذا أوضحت اللجنة أن السياق قد اختلف مقارنة بالوضع خلال عامى ١٩٩٣-١٩٩٤ فى تصريحها فى ٢٢ نوفمبر ٢٠٠٠ أمام المجلس والبرلمان الأوروبيين، إذ حددت أن "اللجوء المتزايد إلى الهجرة لا يمكن أن يكون فى حد ذاته حلاً فعالاً على المدى الطويل لعلاج عدم التوازن السائد فى سوق العمل، بما فى ذلك التخفيف من مشكلة نقص العمالة المؤهلة"[٦٦]. كما حرصت اللجنة على الابتعاد بوضوح عن تقرير الأمم المتحدة الذى يدعو إلى

---

(٦٥) وهو مشروع قدمته أساسا اللجنة للمجموعة الأوروبية، وتم إعداده فى إطار الاختصاصات فيما بين الحكومات، بمقتضى المادة ك٣ من الباب السادس من معاهدة ماستريخت، .JOCE C 337 du 7 novembre 1997.

(66) Communication de la Commission des Communautés européennes, « une politique communautaire en matière d'immigration », Bruxelles, 22 novembre 2000, COM (2000) 757 final.

"الهجرة الإحلالية " كحل ممكن للمشكلات المرتبطة بالتراجع الديموجرافى وشيخوخة السكان فى أوروبا[٦٧] .

فى الوضع الحالى ينطلق المشروع التوجيهى من فرضية تقول بأنه نظراً إلى وضع سوق العمل فى الدول الأعضاء، فإن القاعدة العامة يجب أن تكون القبول الاستثنائى للعاملين من خارج المجموعة، على أن تكون الأفضلية لرعايا المجموعة أو رعايا دول أخرى من المستقرين بالفعل داخل أراضى إحدى الدول الأعضاء. ولن يصرح للعمالة الموسمية بالإقامة إلا خلال فترة بحد أقصى ستة أشهر فى السنة، ولممارسة نشاط مستقل، على المتقدم للحصول على الإقامة أن يثبت أن هذا النشاط سيخلق "تأثيراً إيجابياً فى مجال العمل فى الدول الأعضاء حيث ستكون إقامته، كما يجب أن يمتلك الموارد الكافية لتنفيذ نشاطه". أما بالنسبة إلى المتقاعدين، فالمشروع يقتضى بأن يتوافر لديهم سكن وموارد كافية[٦٨] وتغطية اجتماعية، وبالنسبة إلى هؤلاء الذين كانوا يمارسون حقهم فى اللحاق بأسرهم، فحصولهم على العمل لن يكون أوتوماتيكيا، حيث سيحظر عليهم ممارسة أى نشاط مدفوع الأجر لمدة ستة أشهر من وصولهم، غير أن المشروع يعامل بشكل مختلف رعايا الدول الأخرى "المقيمين بصفة دائمة"، وهم هؤلاء الذين يقيمون بشكل مستمر داخل إحدى دول المجموعة منذ خمس سنوات على الأقل، وهؤلاء الذين حصلوا، منذ قبولهم، على تصريح بالإقامة لمدة لا تقل عن ١٠ سنوات، وسيتمتع هؤلاء بحقوقهم دون أدنى تمييز عن مواطنى المجموعة فيما يتعلق بالحصول على وظيفة مدفوعة الأجر أو مستقلة، والحصول على التكوين المهنى، والسكن والحماية الاجتماعية، غير أنه لن يتم الحصول على هذا الحق إلا فى دولة واحدة. وفى الواقع لن يتم الاعتراف بهؤلاء على أنهم مقيمون بصفة دائمة فى دولة أخرى إلا بعد مرور سنتين، وسيفقدون بالتالى هذه الميزة فى الدولة السابقة، ويحظر عليهم التغيب عن أرض إحدى الدول الأعضاء التى يقيمون فيها لفترة سنوية تزيد عن ٢٦ أسبوعاً [٦٩].

(67) Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing population", Secretariat des Nations Unies (ESNP/WP. 160),21 mars 2000

(٦٨) يجب أن يثبت شرعية هذه الموارد، هكذا بالنص!

(٦٩) يسمح القانون الفرنسى الحالى بالتغيب لمدة ثلاث سنوات كحد أقصى.

إن هيئات المجموعة، وقد عزمت على استبعاد فكرة سياسة "الهجرة الصفرية"(*) مع اقتناعها بضرورة تبنى موقف يتسم بالمرونة والليونة، تسعى إلى وضع قواعد وإجراءات وسياسات مشتركة تسمح، من ناحية، بعدم التخلى عن التصدى للبطالة، ومن ناحية أخرى بمواجهة النقص المتزايد فى الأيدى العاملة المدربة أو غير المدربة فى بعض قطاعات الأنشطة التى هى فى الأصل ممارسات جديدة أو أفكار من قبل بعض الدول الأعضاء ومن بينها فرنسا.

خاتمة:

يتسم وضع المهاجرين فى فرنسا بالتغير، حيث يعتمد ذلك على وضع الأجانب، ما إذا كان قانونيا أم غير قانونى، كما يعتمد أيضا على العلاقات القانونية التى تربط بلدهم الأصلى بفرنسا. وإذا كان من الممكن أن يبدو هذا الوضع متوافقا مع مفهوم معين من مفاهيم الدولة والعقد الاجتماعى، فإنه يناقض بوضوح المفهوم العالمى لحقوق الإنسان، وحقه فى المساواة والكرامة، وهو مفهوم يتغاضى دون شك عن الظروف المحلية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ولكنه يبدو البديل الوحيد للمهاجرين، تلك الفئة التى همشتها عولمة الاقتصاد. من ناحية أخرى إذا كانت حرية الذهاب والمجىء حقا أساسيا من حقوق الإنسان، فكيف نفسر إذن أن الأكثر فقراً هم بشكل من الأشكال "المقيدون بالإقامة فى مكان معين" أو المجبرون على الحياة والعمل فى الخفاء، بينما حرية التنقل مكفولة للمميزين ومواطنى الدول المتقدمة يدعمها مبدأ حرية حركة الخدمات والمنتجات الذى تطبقه منظمة التجارة العالمية. وعلى الرغم من ذلك، يمكن أن نتمنى أن يكون هناك صلاحيات جديدة للمجموعة الأوروبية تنبئ باستبدال السياسات القومية للهجرة بسياسة أوروبية للهجرات الدولية ترتكز على

(*) أى سياسة تعمل على منع الهجرة تماما والوصول بها إلى نقطة الصفر (المراجع).

أساس حقوق الإنسان التى تشكل أيضاً موضوع إضفاء قوانين المجموعة مع معاهدة أمستردام(٧٠). وفى هذا الصدد ثمة أفقان ينفتحان أمام الاتحاد الأوروبى، أولهما العمل على تحقيق التنمية فى إطار منظمة التجارة العالمية(٧١)، وثانيهما وضع سياسة للهجرة مشتركة بين الدول الأعضاء مستوحاة من حقوق الإنسان. وستظل الدولة دون شك جهازا أساسياً ، بل وبالتأكيد مركزياً للقانون المطبق على المهاجرين(٧٢) ولكن فى بيئة قانونية تقوم فيها التعددية، والتى يؤمل أن تكون منظمة، على نحو يقودها إلى مزيد من " التفاوض " بدلاً من فرض إجراءاتها(٧٣).

---

(٧٠) والتى وردت بالتالى فى ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبى الذى تم تبنيه فى ١٨ ديسمبر ٢٠٠٠،
«Droits fondamentaux et droit.européen» JOCE 18 décembre 2000, C364/01. Voir H.LABAYLE,
, 1998, p.75.«AJDA, no. special, Les droits fondamentaux; Une nouvelle catégorie juridique
F.SUORE, La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d' Amster-
, JCP, cd. G,«dam: Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?
il serait envisageable »1999, nO-2, p.9. Selon la Commission des Communautés européennes,
d'offrir une espèce de citoyenneté civile, fondée sur le traité CE et inspirée de la charte des
droits fondamentaux, definissant un ensemble de droits et d'obligations pour les ressortissants
Une politique communautaire en matière d'immigration , de pays tiers , Communication de la Commission,
مرجع سابق.

(71) De la mondialisation subie au développement controlé. Les enjeux de la Conférence de »
, Rapport d'information n° 1824, Assemblée Nationale,«Seattle, 30 novembre-3 décembre 1999
DIAN 64/99.

(٧٢) فى بيان ٢٢ نوفمبر ٢٠٠٠ حول سياسة المجموعة فى مجال الهجرة، اعتبرت اللجنة بوضوح أنه "بالأخذ فى الاعتبار لصعوبات تقييم الاحتياجات الاقتصادية، فإن النية ليست فى تعيين الأهداف المحددة على المستوى الأوروبى، حيث يجب على الدول الأعضاء أن يبقى فى صلاحيتها تقرير احتياجاتها من الأنواع المختلفة من العمالة المهاجرة" من ناحية، ومن ناحية أخرى "يندرج الدمج فى المقام الأول ضمن اختصاصات الدول الأعضاء"، مرجع سابق.

(73) Voir M.DELMAS-MARTY, La mondialisation du droit: chances et risques , Dalloz, 1999, p43.

خاتمة

إعادة التفكير فى الدولة فى إطار عولمى
استراتيجيات وأدوار

لورينا بارينى

جامعة چينيڤ

تمكننا مجموعة الإسهامات التى يتكون منها هذا العمل من أن نضع تصوراً فى النهاية للإجابة عن التساؤلات التى قادت أفكارنا المشتركة. لقد كان هدفنا، بصفة خاصة، أن نرصد العلاقة بين العولمة وتنظيم الدولة . وبصفة عامة أبرزت الدراسات التجريبية التأثير القوى للدول على تأطير العولمة وعلى تنظيم تأثيراتها غير المرغوبة . فعلى الرغم من العبارة المشهورة "القليل من تدخل الدولة " فإن الدول تبقى المحور المركزى لتنظيم التبادلات الدولية. ومن بين الدراسات التى تحاول إعادة التفكير فى دور الدولة داخل إطار عولمى تلك الخاصة بإعادة توزيع دور الدولة ومهامها ، والتى تدعمها الدراسات المعروضة فى هذا العمل.

وهكذا نريد ، من خلال هذا الفصل الختامى ، أن نقدم عرضًا مجملاً للإستراتيجيات والأدوار التى تمارسها الدول فى هذا الإطار الجديد ، والتى ترتكز على دراسات الحالة المقدمة فى هذا العمل. ولا يطمح هذا العرض المجمل إلى الشمولية ، وإن كان يتميز بأنه يستند إلى تحليلات تجريبية. إن إعادة توزيع مهام الدولة موضحة هنا فى الواقع بصفة خاصة من خلال تبنى إستراتيجيات شديدة التنوع للتدخل والتى

تطبق بهدف مصاحبة الآثار السلبية لعولمة التبادلات أو تشجيعها أو إيقافها أو التصدى لها. وفيما يلى نتناول ستًا من هذه الإستراتيجيات بالتفصيل:

١- **التعديلات المعيارية التى تسمح بتأطير التحرير** : استخدمت الدول هذا النمط من الإستراتيجيات فى العديد من الحالات . فعلى سبيل المثال يعد تحليل خصخصة الخدمات المنزلية فى كولومبيا (مالدونادو)(١) معبرًا بشكل واضح عن قدرة الدولة على خلق معايير جديدة تهدف إلى تأطير أحد الإجراءات الساعية إلى التمهيد لمبادئ العولمة. فمن خلال تبنى دستور جديد عام ١٩٩١ ، أصبحت الدولة الضامن لظروف مشاركة القطاع الخاص فى مجالات كانت تدار فيما مضى من قبل الدولة نفسها. ولموازنة هذه المادة ينص الدستور الجديد أيضا على أن تكون الدولة الضامن للحقوق الاجتماعية، خصوصًا تلك التى تتمثل فى توفير الخدمات المنزلية لكل السكان. وتحث هذه الإستراتيجية الدولة على امتلاك تنظيم يكون قادرًا على فتح السوق أمام المنافسة مع وضع حدود لا يجب أن تتعداها لعبة السوق الحر. تأخذ الدولة على عاتقها فى هذا الإطار دورًا مزدوجًا: فهى باعتبارها مصدرًا للقوانين، توفر ظروف دخول المؤسسات الخاصة إلى المجال الذى كان فيما مضى حكرًا عليها، وباعتبارها مصبًا لنتيجة هذه القوانين، تقوم برقابة هذه التنافسية الجديدة بحيث لا تمارس على حساب من هم أكثر فقرًا.

٢- **إمكانية وصول المواطنين للقضاء** : كنتيجة حتمية للإستراتيجية المعروضة فى النقطة الأولى ، تمثل إمكانية وصول المواطنين إلى مؤسسات القضاء فى عدد من الحالات وسيلة لتنظيم العولمة. فلقد مكنت هذه القدرة التى كفلها الدستور الكولومبى الجديد لكل مواطن، على سبيل المثال من أن يقوم برفع الدعاوى أمام المحكمة الدستورية ، إذا ما اعتبر أن الدولة لم تبذل ما بوسعها لضمان حقوقه الاجتماعية . وفى مجال آخر أوضحت الأزمات الصحية التى شهدتها العديد من الدول الأوروبية

---

(١) تشير الأسماء الموجودة بين الأقواس إلى المؤلفين الذين ساهموا فى هذا العمل.

خلال السنوات الأخيرة (بورجو) أنه يمكن مقاضاة الدولة بسبب الإجراءات التى تقوم بها ، وبخاصة إذا كانت الدولة قد تخلت عن دورها كمراقب لصالح لعبة "قوانين السوق" الحرة ، حيث سيكون عليها فى هذه الحالة ضرورة تبرير موقفها أمام القضاء . ويعد استقلال القضاء هنا شرطًا أساسيًا لتنفيذ مثل هذه التنظيمات القانونية.

٣- **تفاوض الخصخصة مع الشركات** : يعد التفاوض بشأن التعاقدات مع الشركات الخاصة فرصة لتهيئة الظروف للخصخصة تحت رقابة الدولة. وفى الواقع لا يتم فى العديد من الحالات خصخصة الخدمات العامة دونما تأطير من قبل هيئات الدولة (على سبيل المثال فى مجال الاتصالات) . وقد يساعد الدور النشيط للدولة فى أثناء التفاوض على أن يكون هناك خصخصة للخدمات جنبًا إلى جنب مع النتائج المضمونة. وكما ذكرنا فى المقدمة التى عرضناها ، فلكى يتمكن التفاوض من الوصول إلى اتفاق عادل وضامن لحقوق المواطنين ، يجب أن تمتلك الدولة الوسائل (المالية ، والتنظيمية، والمعرفية ... إلخ.) حتى يمكن لها أن تبقى فى وضع القوة فى أثناء التفاوض.

٤- **المفاوضات بين الدول** : وهى أحد أهم الأسلحة التى تمتلكها الدول لتبقى كفاعل للعولمة. ويؤكد العديد من الإسهامات فى هذا العمل على نشاط التفاوض المكثف الذى تلجأ إليه الدول بهدف الحفاظ على مصالحها. وتوضح لنا حالة تجارة الحبوب التى قام بتحليلها كريميو ، قدرة الدول على التفاوض بشأن الاستثناءات التى تمكنها من حماية أسواقها الداخلية ، أو مركزها المسيطر فى هذا المجال (مفاوضات الاستثناءات). كما توضح دراسة أولجياتى أيضًا حقيقة أنه كثيرًا ما يتم اللجوء إلى التفاوض ما بين الدول للحول دون الآثار السلبية للعولمة. وفى هذه الحالة فالأمر يعنى وقف عملية خصخصة المعرفة من خلال سياسة نشيطة تجاه الجامعات الأوروبية ، ترتكز على الاعتراف المتبادل للمعارف وتشجيع البحث من خلال برامج أوروبية. أما بالنسبة إلى الهجرات الدولية والرقابة على حركة الأفراد (سولان ، دوجاريل) فإن التفاوض ما بين الدول، على سبيل المثال الاتحاد الأوروبى، يبدو أنه أمر لا مفر منه.

فمن المستحيل حاليا، ولا سيما فى هذا المجال، وضع سياسات أحادية ستكون غير فعالة على الإطلاق. ويعد التفاوض بشأن الإجراءات وتجانسها الحل الوحيد الذى بمقدوره ضمان ظروف عادلة للجميع والسماح بالتصدى للمستغلين (شبكات المهربين ، ... إلخ).

٥- **تأسيس منتديات بين الدول** : ويتم اللجوء إلى هذه الإستراتيجية بصفة خاصة فيما يتعلق بالنزاعات المرتبطة، بتطبيق المعايير المشتركة (كريميو). فعلى سبيل المثال تتم تسوية الخلافات ، التى قد تنشأ بين الدول حول تطبيق اتفاقيات الجات ، فيما بين الدول نفسها ، من خلال وساطة لجنة تابعة لمنظمة التجارة العالمية. وتساعد هذه المنتديات على التوصل إلى تسويات غير رسمية للأزمات العارضة ، كما تشجع الرقابة المتبادلة من قبل الدول.

٦- **إرساء أنظمة للإنذار فى حالة الأزمات:** وقد تم تطوير هذه الإستراتيجية عقب العديد من الأزمات الصحية والغذائية التى شهدتها الدول الأوروبية بصفة خاصة. وتسمح هذه الإستراتيجية بوقف حرية حركة السلع ، إذا ما ظهرت شكوك تهدد أمن المواطنين (بورجو). ويعد (مبدأ الحيطة) الذى أرسته فرنسا نموذجًا من الواقع لهذه الإستراتيجية . وإضافة إلى حماية المواطنين من المخاطر الصحية ، تساعد هذه الإستراتيجية على حماية الدول ضد الإجراءات القضائية المحتملة التى قد تتخذ ضدها بدعوى الإهمال. وبالمثل تبقى رقابة الدول شديدة جداً فى مجال الهجرات، كما أوضحت نصوص كل من سولان ودوجاريل ، فلن تتنازل الدول لقوانين السوق عن مجال ما زال شديد الحساسية والتأثير فى الرأى العام. فعلى الرغم من وجود اتفاق على المستوى الأوروبى، فإن الدول تحتفظ بسيطرة قوية على دخول وخروج الأجانب من وإلى أراضيها، بل ويزداد إحكام هذه السيطرة فى حالة وجود الأزمات (التدفق الكبير للاجئين أو المهاجرين).

بالطبع لا تتسم الإستراتيجيات الست سالفة الذكر بالشمولية ، ولكنها تنم عن

حقيقة أن الدول لا تقف عاجزة أمام العولمة ، وإن كان يبدو أن تدخلاتها يجب أن تكون أكثر تعقيداً مما كانت عليه قبل تكثيف حركات العولمة. إن الدول عليها أن تنوع من إستراتيجياتها ، وبالتالى تحمل أدواراً أكثر فأكثر تنوعاً. وعلى ضوء التحليلات التى طرحها المؤلفون فى هذا العمل يمكننا تلخيص خمسة أدوار تقوم بها الدول فى المواقف المختلفة المعروضة ، وهى كما يلى:

١- **الدولة الراعية للمصلحة العامة** : تبقى الدولة هى الراعى للمبادئ الأساسية التى ترسى شرعيتها الديمقراطية ، كما تظل أيضاً نقطة الارتكاز لتشكيل المواطنة وبالتالى المتحدث الرئيسى باسم المواطنين. ويقع على عاتق الدولة حماية حقوق المواطن المنصوص عليها فى دستورها والحرص على احترام حقوق الأفراد التى تطابق الاتفاقات الدولية، مع الحفاظ فى نفس الوقت على تنظيم التجارة الحرة. وعادة ما تثير هذه الوظيفة المزدوجة التى يجب أن تضطلع بها أى دولة ديمقراطية، مواقف متناقضة تجبرها على أن تكون يقظة إزاء الآثار الوخيمة للعولمة وتجاوزاتها.

٢- **الدولة الحامية فى وقت الأزمات** : إن الدولة وإن ظلت المخاطب الأول للمواطنين، فهى تحتفظ فى ذات الوقت بمسئوليات جسيمة فيما يتعلق بالرقابة. فدورها كحامية من الأزمات (البيئية ، والصحية ، والاجتماعية ... إلخ.) يحث على تأسيس وكالات للرقابة ، ويسمح بتطوير المهارات الوقائية . ويكون هذا الدور هاماً للغاية عندما يكون القضاء مستقلاً ، ذلك أنه فى حالة حدوث إهمال ، قد تمْثُل الدولة أمام المحاكم، وبالتالى ليس من الوارد أن تتخلى الدولة عن سلطاتها لقوانين السوق فى كثير من المجالات الحساسة .

٣- **الدولة المفاوضة**: يجب على ممثلى الدولة أن ينمّوا فى أنفسهم قدرات كبيرة على التفاوض فى عالم تبدو فيه هذه الممارسة سلاحاً أساسياً. والمفاوضات التى يجب إجراؤها لا حصر لها، فهناك عقود خصخصة الخدمات العامة ، والاستثناءات الوطنية، ومنتديات ما بين الدول من أجل تسوية الخلافات التجارية وتحقيق التجانس التشريعى

... إلخ، ففى مجال الخصخصة يجب على الدولة التفاوض بشأن توفير ظروف مناسبة للمواطنين- المستهلكين ، كما يجب أن تحرص على أن تكون المساعدات المقدمة ملتزمة بمعايير المساواة. ويجب أن تكون فى المفاوضات مع دول أخرى يجب أن تكون قادرة على الحصول على ظروف مناسبة لصالح المجالات المتأثرة (على سبيل المثال الاستثناءات الثقافية أو الزراعية ... إلخ).

٤- **الدولة المبادرة** : كما تم توضيح هذا الأمر وبصفة خاصة فى تحليل أولجياتى، فإن الدول (أو شبكات الدول) قادرة على أن تكون محرك المبادرات الهادفة إلى الحد من سلبيات العولمة. وتعد حالة الجامعات الأوروبية نموذجًا لإرادة الدولة التى تبرز فى مجال اكتساب المعارف. إن الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى تدرك المخاطر المرتبطة بالاحتلال المعرفى من قبل المؤسسات وتسهم فى تشجيع صلاحية المعارف التى لا ترتكز فقط على معايير السوق. وفى مواجهة هذا التهديد ندرك قدرة الاتحاد الأوروبى على تنظيم صفوفه من أجل وقف الميل إلى تبعية العلم بالاقتصاد .

٥ - **الدولة حلقة الوصل** : وهو دور يجب أن تباشره الدولة بصفة مستمرة ؛ نظراً إلى تعدد المصادر الدولية للقانون. والمقصود هو تنظيم وتنفيذ تواصل متسق ومفهوم من قبل المواطنين بين مختلف مستويات القرار (فوق قومية، وقومية، وإقليمية، وعلى مستوى المواطن). وتمثل الدول حلقة الوصل اللازمة بين القرارات المتعدية للدولة، وعلى مستوى الدولة، وعلى المستوى الإقليمى، وعلى مستوى المواطنين. ونحن نرى أنه يمكن القيام بهذا الدور بشكل مثالى إذا ما اتسم هيكل التنفيذ بالتدرج وإذا ما كانت الإستراتيجيات التشريعية للدول متنوعة. وكما أوضح شاربف Sharpf [(٢)]، فإن شرعية الدولة لا تتشكل فقط من خلال اشتراك عدد كبير من الفاعلين فى دوائر اتخاذ القرار (التشريع بالمدخلات) لكن أيضا من خلال قدرة الدولة ، باعتبارها قادرة على تنفيذ

---

(2) Fritz SCHARPF,Op.cit.

مجموعة كبيرة من آليات التشريع (التشريع بالمخرجات).

وتضعنا هذه التحليلات فى مواجهة الفكرة التى وفقًا لها يمكن أن يؤدى الحديث بشكل عمومى عن التنظيم السياسى والقانونى والاجتماعى إلى " تعميمات مبالغة ومسرفة للقانون "[٣] غير قادرة على استيعاب تعقد التفاعلات بين فاعلى التنظيم. إن التحليلات التى يتكون منها هذا العمل توضح على العكس أن الأطر التى تنظم بداخلها هذه التنظيمات تبدو أنها تلعب دورًا محددًا بالنسبة إلى الأشكال التى تتخذها. وتظهر عناصر ثلاثة تسمح بتحديد الخطابات التعميمية بشأن قدرات التنظيم ودور الدول :

(١) **أهمية المجال الذى يتم تنظيمه:** يتنوع نمط التدخل بشكل واضح تبعًا للمجال الذى يجب أن تعمل فيه الدولة. ففى الواقع إذا ما كنا أمام نشاط يشكل مجالاً رئيسيًا يرتبط بالحقوق الأساسية للمواطنين (مثل الماء ، والكهرباء ، والعمل ، والتغذية ، والصحة) ، يمكن أن ندرك أن الدول تكون أكثر نشاطًا فى تنظيم حركات تحرير الأسواق. وعلى النقيض، إذا ما تعلق الأمر بمجالات أقل حيويةً، فإن تدخل الدولة يكون أقل شدةً وأكثر مرونةً.

(٢) **دور الأزمات :** تلعب الأزمات الدورية دورًا غاية فى الأهمية بالنسبة إلى طريقة التنظيم المتبعة فى الدول. فكما رأينا بالنسبة إلى الأزمات الصحية ، أو الغذائية، فى أثناء ظهور خطر يتهدد المواطنين ، تكون الدول قادرة على استعادة القيادة والسيطرة على التبادلات ، بل وأحيانًا حظرها إذن ، يلعب السياق دورًا مهمًا إذا ما أردنا فهم كيفية تناول مسألة تنظيم الدول للعولمة. كما يمكن أيضًا لظروف السياسة

---

(3) Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT, " Introduction. La régulation politique; l'émergence d'un nouveau régime de connaissance" in les métamorphoses de la régulation politique,op.cit.

الداخلية المختلفة أن تؤثر على قرارات الدولة تجاه السيطرة على بعض المجالات أو تحريرها . كما تعد علاقات القوى داخل الدولة نفسها، واقتراب الانتخابات من عدمه ، وتعبئة المجتمع المدنى، الخ، عوامل تحدد، إلى حد كبير، اتخاذ القرار.

(٣) قدرة الدول : تعتمد قدرات التنظيم الخاصة بكل دولة من الدول (أو شبكات الدول) على قوتها. فكما ذكرنا فى المقدمة ، فإن قوة الدولة ، والتى تتضمن قوتها التنظيمية والاقتصادية ورغبتها فى الاندماج داخل شبكات دولية ، تؤثر بشكل لا يمكن تجاهله على الطريقة التى تتناول بها الدولة تنظيمات العولمة . فلا يمكن لدولة ضعيفة ومنعزلة أن تحتاط وحدها ضد الآثار الوخيمة المحتملة للتحرير المتزايد. وفى حالة التفاوض، سواء مع المؤسسات الخاصة أو مع دول أخرى، ستضطر الدولة إلى التنازل عن جزء من مصالحها بهدف جذب الاستثمارات، الأمر الذى يكون أحيانًا على حساب مبادئ أخرى مثل (المساواة ، العدالة الاجتماعية ... إلخ).

وفى النهاية يطرح هذا العرض مجمل العناصر التى – فى رأينا – تسمح بتكوين رؤية أفضل عن دور الدول فى إطار العولمة ، قضية سيادة هذه الدول . فهل فى الواقع ما زال مفهوم السيادة ينطبق على الحقيقة الحالية للدول؟ يجب أولًا أن نميز بين السيادة الداخلية والمتمثلة فى العلاقة بين مؤسسات دولة ما ومواطنيها؛ والسيادة الخارجية والمتمثلة فى علاقة دولة بدولة أخرى[٤]. من المؤكد أن كلاً منهما لا يوجد بشكل صرف، ويعتقد بعض المؤلفين أن هذا المفهوم، يعد، بالتالى، مهجوراً. وتاريخيًا لم تكن الدول تتمتع فى الواقع بالسيادة الكاملة أبدًا ، سواء فى علاقاتها مع مواطنيها ، نظرًا إلى تنامى حقوق المواطنة ، أو مع الخارج نظرًا إلى الاعتماد المتبادل بين الدول.

---

(4) Marc WILLIAMS, " Rethinking Sovereignity" in Eleonore KOFMAN and Gillian YOUNGS, Globalization: Theory and Practice, Pinter, New York, 1996.

ولم تؤد العولمة فى الواقع إلا إلى إبراز هذا الأمر وجعله واضحًا. إن العولمة تنطوى على إعادة تنظيم لزمن ومكان فعل الدولة. فإذا كان هذا الأمر قد يقلل بعض الشيء من قدرة الدول على أن تحدد وحدها السياسات الداخلية الواجب اتباعها، فهو يمنحها مزيداً من النفوذ فى إطار شبكات الدول للتوفيق بين السياسات التى تتسم بالاعتماد المتبادل. إذا ما كان هناك انفصام محلى فيما يتعلق بالسيادة، فإن هذا لا يعنى أوتوماتيكيا أن تتأثر قدرة الدول. على النقيض يجب النظر إلى هذه القدرة بشكل أكثر مرونة من خلال إرساء جسور بين ما يرتبط تقليدياً بالسياسة الداخلية وما يرتبط بالسياسة الخارجية ، مع العلم أن العولمة حركة تميل إلى محو هذا التقسيم. إن القضايا الكبيرة الحالية التى ترتبط بالعولمة ومظاهرها المختلفة القانونية ، والسياسية ، والاقتصادية ، والثقافية ، والإيكولوجية، الخ، لا تسمح بأن نسوق نظريات ونتائج ثابتة حول تأثيراتها. إن الغليان الفكرى الذى نشأ حول هذه الظاهرة كبير، ونحن نأمل أن يسهم هذا العمل فى طرح الإشكاليات بشكل واضح ومنظم ، وأن يقدم من خلال دراسات الحالة وتأملاته النظرية علامات هامة حول تفسير التحول نحو العولمة. لقد حاولنا عدم الوقوع فى التعميم الذى يخطئ فى تفسير الإشكاليات المعقدة جداً والجديدة . على العكس لقد اخترنا خطاباً متبايناً معنيًا بخصوصيات كل مجال والسمات الإقليمية الخاصة. فى الواقع ترتبط التحولات فى دور الدولة وتفتت سيادتها بشكل أكبر بالتغيرات الصغيرة عن ارتباطها بالتغيرات العامة. وعلى الرغم من ظهور أيديولوجية العولمة كمحو للسياسة وانتصار للاقتصاد ، فإن اختفاء الدولة – الأمة لا يبدو أنه تصور قابل للتصديق على المدى المتوسط .

المؤلفون في سطور :

– **توفيق بورجو** : باحث بالمؤسسة العلمية بليون والجنوب الشرقى ، والمسئول عن التنسيق لبرنامج "مخاطر التكنولوجيا الحيوية واتخاذ القرار".

البريد الإلكترونى : bourgou@law.com

– **بيت بيرجنماير** : أستاذ بقسم الاقتصاد السياسى بجامعة چينيف ، وعميد أسبق لكلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية ، عنوان المراسلة :

Université de Genève, 44 Bd. Du Pont d'Arve, 1211 Genève 4.

– **لوران كريميو** : طالب دكتوراه بقسم العلوم السياسية بجامعة چينيف ومعهد الاقتصاد الزراعى ، عنوان المراسلة :

Département de science politique, Université de Genève , 44 Bd. Du Pont d'Arve, 1211 Genève 4.

– **إيزابيل دوجاريل**: مكلفة بالأبحاث بالمركز القومى للبحوث العلمية ، عنوان المراسلة : CNRS 5114, Université Montesquieu - Bordeaux IV

البريد الإلكترونى : daugareil@montesquieu.u-bordeaux.fr.

– **ماريا مرسيدس مالدونادو**: قانونية وباحثة مشاركة فى مركز مناهج الدراسات الإقليمية CIDER، جامعة لوس أنديز ، بوجوتا ، كولومبيا.

البريد الإلكترونى : mmaldonado@uniandes.edu.com

– **فيتوريو أولجياتى** : محامٍ وأستاذ مشارك بكلية علم الاجتماع بجامعة أوربينو ، إيطاليا. عضو مجلس الحكم الصالح LSA بـ لجنة البحث حول علم الاجتماع القانونى.

البريد الإلكترونى : olgiati@soc.uniurb.it

- **يانى بابادوبلوس** : أستاذ بمعهد الدراسات السياسية والدولية ، جامعة لوزان.

البريد الإلكترونى : Ioannis.Papadopoulos@iepi.unil.ch

- **لورينا باريني** : حاصلة على الدكتوراه فى العلوم السياسية وباحثة ببرنامج الدراسات ، جامعة چينيف ، كلية SES .

البريد الإلكترونى : lorena.parini@ses.unige.ch

- **إنجيليس سولان كوريللا** : حاصلة على الدكتوراه فى القانون وتعمل بقسم فلسفة القانون ، كلية الحقوق ، جامعة فالينسيا (إسبانيا).

البريد الإلكترونى : angeles.solanes@uv.es

- المترجمة فى سطور :

نانيس حسن عبد الوهاب

حاصلة على ليسانس ألسن قسم اللغة الفرنسية - جامعة عين شمس ، بتقدير جيد جداً مع مرتبة الشرف عام ١٩٩٤، وحاصلة على دبلوم الترجمة الفورية من قسم اللغة الفرنسية بكلية الآداب بجامعة القاهرة بتقدير جيد جداً ، عام ١٩٩٨، وحاصلة على دبلوم إدارة المنظمات غير الحكومية من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بتقدير جيد جداً ، عام ٢٠٠٠، تعمل مترجمة ببنك الاستثمار القومى منذ عام ١٩٩٥ ، لها بحث بعنوان " دور المنظمات غير الحكومية فى مقاومة عمالة الأطفال : نماذج آسيوية " - مؤتمر " دور المنظمات غير الحكومية فى ظل العولمة : الخبرتان المصرية واليابانية" - مركز الدراسات الآسيوية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة - نوفمبر ٢٠٠٠ . لها ترجمات أخرى فى مجال قصص الأطفال والموسوعات المبسطة.

– المراجع فى سطور :

مجدى عبد الحافظ عبد الله صالح

أستاذ الفلسفة الحديثة والمعاصرة بجامعة حلوان .

حاصل على دبلوم الدكتوراه فى العلوم الإنسانية (فلسفة معاصرة) من جامعة باريس ١٠ ، نانتير بفرنسا سنة ١٩٩١ .

حاصل على دبلوم الدراسات العليا للجامعة DESU من جامعة باريس ٨ ، سان دينى ١٩٨٧ .

حاصل على دبلوم الدراسات المتعمقة DEA فى الفلسفة المعاصرة من جامعة باريس ٤ ، السوربون ١٩٨٢ .

حصل على دبلوم الجامعة المرحلة الثالثة فى الفلسفة المعاصرة من جامعة باريس ٤ ، السوربون ١٩٨١ .

حصل على ليسانس الآداب فى الفلسفة من جامعة القاهرة ١٩٧٦ .

عمل مدرسًا بجامعة باريس ٤ ، السوربون قبل أين يعمل بجامعة حلوان وهو أستاذ زائر بجامعة إميان بفرنسا .

له العديد من المقالات والبحوث والدراسات والكتب والترجمات فى مجال الفسلفة الحديثة والمعاصرة والفكر العربى والتاريخ .

التصحيح اللغوى : **آمال الديب**

الإشـــراف الفنـــى : **حسن كامل**



يبحث هذا الكتاب ، الذى أعده مجموعة من الباحثين والباحثات المهتمين بالتغيرات الطارئة على أدوار الدول فى ظل العولمة، قضية سيادة الدول وما إذا كانت لا تزال الفاعل الرئيسى، أم أن دورها قد همش لصالح سلطات أخرى اقتصادية وقانونية.

ويكشف الكتاب، من خلال ما يطرحه من دراسات تجريبية وأبحاث نظرية حول بعض المفاهيم المرتبطة بالعولمة، كالحكم الصالح والخصخصة والتنمية المستدامة والتنظيم، عن أن الدول ما زالت هى المحرك الأول لعملية العولمة، بل الفاعل الرئيسى للتنظيمات التى من شأنها الحد من الآثار غير المرغوبة لها.

إن نبوءة " نهاية الدولة " التى تنبأ بها بعض الباحثين كنتيجة لزيادة حركات العولمة تبدو خاطئة على ما نعتقد؛ حيث إن دورها لم ينته، ولكنه تحور وتطور متخذاً بعداً جديداً فيما يتعلق بأساليب التنظيم المطلوبة لمواجهة متغيرات العولمة، الأمر الذى يقتضى أن يتوافر للدولة القدر الكافى من المعرفة، بعيداً عن الممارسات البيروقراطية والضوابط القانونية التقليدية، وهو ما يتناوله الكتاب بالتحليل والبحث من خلال دراسات الحالة المطروحة.

تصميم الغلاف : مروة أحمد